



INSTITUT UNIVERSITARI DE DRETS HUMANS

**PROGRAMA DE DOCTORADO
"DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y JUSTICIA INTERNACIONAL"**



**Apatridia. Protección internacional y
reconocimiento de su estatuto jurídico en España**

TESIS DOCTORAL

Presentada por: Ignacio Javier Hernández Moreno

Dirigida por: Dra. Dña. Ángeles Solanes Corella

Valencia, septiembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

	Página
LISTADO DE TABLAS	9
LISTADO DE ABREVIATURAS	10
INTRODUCCIÓN.....	13
 CAPÍTULO I	 21
1. ¿Qué significa ser apátrida?	22
1.1. Aproximación al fenómeno de la apatridia	22
1.2. Causas de la apatridia	29
1.2.1. Vacíos legales derivados de los conflictos de leyes de nacionalidad.....	31
1.2.2. Discriminación	33
A. Discriminación racial o étnica.....	34
B. Discriminación por motivos de género	38
1.2.3. Sucesión de Estados	40
1.2.4. Obstáculos administrativos en el acceso a una nacionalidad	42
1.2.5. Retirada de la nacionalidad como sanción o castigo.....	44
1.2.6. Otras causas.....	46
A. Trata de seres humanos	46
B. Estados sin territorio por efecto del cambio climático	47
C. Adopción internacional y gestación subrogada.....	49
D. Nacionalidad inefectiva (apatridia <i>de facto</i>)	49
1.3. Consecuencias de la apatridia.....	51
2. Introducción al concepto de nacionalidad	55
2.1. Definición.....	55
2.2.1. Nacionalidad cívica y nacionalidad étnica	58
2.2.2. Nacionalidad y ciudadanía	59
3. Evolución del concepto de ciudadanía: historia de una exclusión.....	67

3.1.	Introducción	67
3.2.	Necesidad de pertenencia	68
3.3.	Ciudadanía primitiva	72
3.4.	Ciudadanía griega.....	75
3.4.1.	Esparta.....	76
3.4.2.	Atenas.....	78
3.5.	Ciudadanía romana.....	84
3.6.	Ciudadanía medieval	90
3.7.	Ciudadanía moderna y nacionalidad	93
CAPÍTULO II.....		107
1.	La nacionalidad como un derecho humano.....	108
1.1.	Introducción	108
1.2.	Antecedentes normativos	114
1.3.	Artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	130
2.	Contenido del derecho a una nacionalidad.....	137
2.1.	Contenido procedimental	137
2.1.1.	Adquisición, cambio y mantenimiento de una nacionalidad.....	137
A.	Adquisición en el momento del nacimiento	141
B.	Naturalización	149
C.	Sucesión de Estados	154
2.1.2.	Privación arbitraria de una nacionalidad	160
A.	Privación.....	161
B.	Arbitraria	162
2.1.3.	Límites a la soberanía estatal en materia de adquisición y privación de una nacionalidad	165
2.2.	Contenido sustantivo	167
2.2.1.	Perspectiva estatal	169
A.	Protección diplomática.....	169
B.	Readmisión y residencia.....	174

2.2.2.	Perspectiva individual	177
A.	Derechos sociales	183
B.	Derechos políticos	185
CAPÍTULO III		191
1.	Instrumentos internacionales sobre apatridia	192
1.1.	Introducción	192
1.2.	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954	195
1.2.1.	Introducción	195
1.2.2.	Antecedentes	196
1.2.3.	Definición de apátrida	200
A.	Apatridia <i>de iure</i>	200
i.	“... <i>toda persona que no sea considerada como nacional</i> ...”	201
ii.	“... <i>por ningún Estado</i> ...”	202
iii.	“... <i>conforme a su legislación.</i> ”	204
B.	Apatridia <i>de facto</i>	206
1.2.4.	Cláusulas de exclusión	213
1.2.5.	Estatuto jurídico	215
A.	Categorías o clasificación de derechos.....	216
B.	Protección jurídica.....	218
i.	Prohibición de la discriminación.....	221
ii.	Derecho a una identidad	221
iii.	Derechos económicos, sociales y culturales	223
a.	Empleo y seguridad social	225
b.	Vivienda.....	227
c.	Educación.....	229
d.	Producciones artísticas.....	231
iv.	Derechos civiles y políticos.....	232
a.	Libertad de circulación	234

b.	Derecho de asociación	236
c.	Acceso a los tribunales.....	237
d.	Expulsión del territorio	237
v.	Naturalización	240
1.3.	Convención para reducir los casos de apatridia de 1961	242
1.3.1.	Introducción	242
1.3.2.	Antecedentes	242
1.3.3.	Reducción de la apatridia	248
A.	Adquisición de una nacionalidad	250
i.	Concesión mediante la aplicación del criterio <i>ius soli</i>	256
ii.	Concesión mediante la aplicación del criterio <i>ius sanguinis</i>	261
iii.	La situación de los expósitos.....	263
iv.	El nacimiento en buques o aeronaves	264
B.	Pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad.....	265
i.	Pérdida de la nacionalidad.....	266
ii.	Privación de la nacionalidad	268
iii.	Sucesión de Estados	272
1.3.4.	Organismo de asistencia a personas apátridas.....	272
A.	La protección inicial de las personas apátridas	274
B.	El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la apatridia.....	277
i.	Identificación de personas apátridas	281
ii.	Prevención de la apatridia	282
iii.	Reducción de la apatridia	283
iv.	Protección de personas apátridas.....	284
C.	El Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024)	286
i.	Objetivos y acciones estratégicas	287
ii.	Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia de 2019.....	293

CAPÍTULO IV	297
1. Introducción	298
2. La presencia de la apatridia en España: la identificación de personas apátridas en el territorio.....	299
2.1. Datos estadísticos	299
2.2. La apatridia en España: un fenómeno migratorio	307
3. Legislación sobre apatridia en España	310
3.1. Normativa internacional	310
3.2. Normativa estatal.....	313
4. La protección de las personas apátridas en España: el estatuto de apátrida.....	315
4.1. Introducción	315
4.2. Evolución histórica de la apatridia en el ordenamiento jurídico español.....	317
4.2.1. Ausencia de estatuto jurídico	317
4.2.2. El régimen jurídico de las personas migrantes indocumentadas.....	322
4.2.3. La Ley Orgánica 4/2000 y el estatuto de apátrida.....	327
4.3. Definición de apátrida	331
4.4. Procedimiento.....	335
4.4.1. Acceso al procedimiento	337
A. Inicio.....	337
i. Instancia de parte.....	338
ii. De oficio	340
B. Requisitos	341
i. Lugar de presentación	341
ii. Plazo de presentación y situación administrativa.....	343
iii. Solicitud	345
C. Evaluación de las situaciones de vulnerabilidad	349
D. Cláusulas de exclusión	352
4.4.2. Tramitación de la solicitud	360
A. Garantías procesales	361
i. Interpretación y traducción.....	361

ii.	Asistencia legal	362
iii.	Entrevista personal y trámite de audiencia.....	365
iv.	La prueba.....	368
v.	El papel del ACNUR en el procedimiento	373
vi.	Revisión administrativa y judicial.....	374
a.	Vía administrativa	375
b.	Vía judicial.....	376
B.	Situación jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida	377
4.5.	Estatuto de apátrida	385
4.5.1.	La protección de la Convención de 1954 en el Reglamento de apatridia	386
A.	Autorización de residencia	387
B.	Autorización de empleo	388
C.	Reagrupación familiar	390
D.	Documentación y ayuda administrativa	395
4.5.2.	La protección de la Convención de 1954 en el resto del ordenamiento jurídico	397
4.5.3.	Expulsión.....	410
4.5.4.	Naturalización	412
4.5.5.	Revocación y cese del estatuto de apátrida	414
CAPÍTULO V	.....	417
1. Introducción	.....	418
2. Nacionalidad española	.....	419
2.1	Cuestiones preliminares	419
2.2.	La nacionalidad española como derecho fundamental.....	421
2.3.	Una aproximación a la evolución histórica del derecho a la nacionalidad española	423
2.4.	Adquisición de la nacionalidad española	426
2.4.1.	Automática	427

A.	Filiación natural.....	427
B.	Adopción	428
C.	Nacimiento en territorio español	429
i.	Padre y madre extranjeros	430
ii.	Padre y madre apátridas, o imposibilitados para transmitir su nacionalidad	430
iii.	Filiación indeterminada.....	431
2.4.2.	No automática	432
A.	Opción	432
B.	Naturalización	433
i.	Carta de naturaleza	433
ii.	Residencia	436
C.	Posesión de estado.....	440
2.5.	Pérdida de la nacionalidad española.....	441
2.5.1.	Pérdida voluntaria	443
2.5.2.	Pérdida involuntaria	445
2.6.	Conservación de la nacionalidad española.....	447
2.7.	Recuperación de la nacionalidad española.....	449
3.	Reducción y prevención de la apatridia en España	450
3.1	Apatridia infantil	451
3.1.1.	<i>Ius sanguinis</i>	452
3.1.2.	<i>Ius soli</i>	453
A.	España, territorio español y territorio nacional	454
B.	Nacimiento en España y riesgo de apatridia	458
i.	Padre y madre que no transmiten su nacionalidad	460
ii.	Padre y madre apátridas	463
iii.	Declaración de la nacionalidad con valor de simple presunción	467
C.	Menores hallados en España con filiación indeterminada	470
3.2.	Personas refugiadas y apátridas.....	473

3.3.	Renuncia a la nacionalidad.....	477
3.4.	Residencia en el extranjero.....	479
3.5.	Servicio de las armas o cargo público ejercido en el extranjero	481
3.6.	Adquisición de la nacionalidad española mediante falsedad, ocultación o fraude	484
3.7.	Otros	485
3.7.1.	Privación por la comisión de delitos o por traición al Estado	486
3.7.2.	Pérdida como consecuencia de la nacionalidad dependiente	488
A.	Mujeres casadas.....	489
B.	Menores	491
CONCLUSIONES		494
BIBLIOGRAFÍA		516
1.	Fuentes doctrinales	516
2.	Fuentes normativas	537
3.	Jurisprudencia.....	555
4.	Organizaciones	562
5.	Noticias.....	582
6.	Otras publicaciones.....	583

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Estándar de protección ofrecido por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.....	217
Tabla 2. Número de personas apátridas en España (2010 - 2020).....	303
Tabla 3. Número de solicitudes del estatuto de apátrida en España, por país de origen (2006, 2007 y 2017-2020)	309
Tabla 4. Trasposición de la protección de la Convención de 1954 en el ordenamiento jurídico español	399

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR	.....	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BOE	.....	Boletín Oficial del Estado
CECJ	.....	Comité Europeo de Cooperación Jurídica
CEDAW	.....	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEDH	.....	Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
CERD	.....	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CDN	.....	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	.....	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
CIDH	.....	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	.....	Corte Internacional de Justicia
CIPDTMF	.....	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
CPJI	.....	Corte Permanente de Justicia Internacional
Comité CDN	.....	Comité de los Derechos del Niño
Comité CEDAW	.....	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer

Comité CERD	.....	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención de 1951	.....	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
Convención de 1954	.....	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
Convención de 1961	.....	Convención para reducir los casos de apatridia
Convenio de La Haya	.....	Convenio concerniente a ciertas cuestiones relativas a los conflictos y leyes sobre nacionalidad
DGRN	.....	Dirección General de los Registros y del Notariado
DOUE	.....	Diario Oficial de la Unión Europea
DUDH	.....	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC	.....	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EE.UU.	.....	Estados Unidos de América
ENS	.....	<i>European Network on Statelessness</i>
IPREM	.....	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
INE	.....	Instituto Nacional de Estadística
ISI	.....	<i>Institute on Statelessness and Inclusion</i>
LEC	.....	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
Ley de asilo	.....	Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria
LOEX	.....	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LRC	.....	Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil

OOPS	.....	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OIR	.....	Organización Internacional de Refugiados
OIT	.....	Organización Internacional del Trabajo
PIDCP	.....	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	.....	Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RAE	.....	Real Academia Española
Reglamento de apatridia	.....	Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida
RELOEX	.....	Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009
RRC	.....	Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil
URSS	.....	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
TEDH	.....	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	.....	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	.....	Unión Europea
UNRRA	.....	Administración de Ayuda y Rehabilitación de Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

La apatridia es un fenómeno global que caracteriza y afecta a las personas carentes de una nacionalidad, es decir, del vínculo jurídico-político esencial para el desarrollo pleno de la ciudadanía, para el logro del sentimiento de pertenencia en una comunidad política, y para el normal funcionamiento del Estado moderno. La apatridia no es una figura nueva. Se manifestó de forma dramática al principio y a mediados del pasado siglo como consecuencia de los graves conflictos bélicos y del desplazamiento humano forzado. La apatridia es tan antigua como la institución de la nacionalidad, pero su esencia, la de la exclusión, es tan antigua como la civilización.

La ciudadanía clásica y medieval, a la vez que reunía, aglutinaba e incluía, privaba y, fundamentalmente, excluía. La división del mundo en fronteras, y la delimitación de la jurisdicción personal de cada Estado a través de la nacionalidad siguió el camino marcado por la ciudadanía. La persona nacional frente a la persona extranjera, como categoría cuyos miembros tienen derechos limitados por motivo de su origen. Sin embargo, en principio, tienen una nacionalidad. Pero hay personas que no se encuentran en ninguna frontera. Están siempre en el margen, y nunca dentro. La doble función de la nacionalidad, su inclusión y su exclusión, no opera plenamente para aquellas, a quienes solo les afecta su segunda vertiente.

No se puede hablar de apatridia sin abordar, a su vez, la nacionalidad. Consagrada como un derecho humano por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se erige como un elemento crucial y habilitante para el ejercicio efectivo del resto de derechos básicos que en ella se recogen. En el contexto del Estado-nación, poseer una nacionalidad, entendida esta como el nexo de unión jurídico entre la persona y aquel Estado, y que tiene, a su vez, consecuencias en la esfera política y social de aquella, puede convertirse en la llave para acceder al mundo de los derechos. El “derecho a tener derechos” de Arendt en el contexto de las personas refugiadas se hace extensivo al de las apátridas, privadas de un espacio en el mundo jurídico y político, y, como consecuencia, marginadas en el social y económico. La exclusión referida es profunda y se extiende más allá del sentimiento de

pertenencia y de la participación pública en una comunidad política. Se trata de una grave violación directa de un derecho humano, e indirectamente, una vulneración prolongada del resto de derechos para los cuales una nacionalidad es requisito indispensable, a pesar de la humanidad de aquellos.

Existen millones de personas apátridas en el mundo. Se desconoce, no obstante, la magnitud exacta o incluso aproximada, precisamente por la desatención de la comunidad internacional a esta materia hasta épocas recientes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”) cifra en más de cuatro millones el número de personas carentes de una nacionalidad en el mundo, pero reconoce que el número es probablemente mucho mayor, y en ese mismo sentido se posicionan otras organizaciones internacionales. Precisamente el ACNUR, conforme a su mandato de apatridia, ha puesto el foco sobre este problema recientemente y ello ha permitido que la comunidad internacional comience a centrar su atención en la identificación de poblaciones apátridas, su protección, y en la reducción y prevención de la apatridia, especialmente la infantil.

Su Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024) ha logrado el compromiso de numerosos Estados para poner fin a este grave problema de carencia de derechos humanos que supone la no pertenencia a una comunidad política. El mensaje de la campaña del ACNUR es claro en favor de la inclusión de las personas afectadas por este grave problema: *I Belong* (“Yo Pertenezco”). Su objetivo también: poner fin a todo riesgo y situación de apatridia para el año 2024. Porque, al no estar en posesión de una nacionalidad, estas personas no pueden ejercer derechos de ciudadanía. Se encuentran al margen de las leyes. Son excepciones y anomalías jurídicas y, por ende, sociales. Son, en muchos casos, invisibles, y es habitual que sean también invisibilizadas. Cada vez son más los Estados que se han adherido a los principales instrumentos internacionales diseñados para proteger a personas apátridas, y para prevenir y reducir la apatridia. Sin embargo, este problema no deja de aumentar en un mundo en constante conflicto, en un contexto de desplazamiento humano sin precedentes y con riesgos de apatridia que no cesan.

España no es ajena a esta situación. Miles de personas en el territorio español son hoy apátridas, y aunque la identificación de estas ha mejorado desde la introducción de un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, las cifras varían entre las distintas fuentes, lo cual reafirma la tesis de que la apatridia no ha sido ni es todavía hoy una prioridad. Ello reitera la necesidad de abordar la cuestión con un enfoque en la identificación de poblaciones apátridas, para conocer sus causas, sus consecuencias, y así ofrecer una protección adecuada a sus necesidades, y diseñar políticas efectivas encaminadas a su reducción y prevención. El caso del Estado español cobra una especial relevancia al ser uno de los pocos Estados en el mundo con un procedimiento como el referido anteriormente. No son muchos los gobiernos que se han adherido a los principales instrumentos internacionales dirigidos a proteger a apátridas y a reducir y prevenir la apatridia, pero menos son los que han establecido un sistema específico de protección o un estatuto de apátrida a tal efecto.

El tratamiento de la apatridia suele ser incidental al asilo y al refugio, tanto en el ámbito político, como en el social o el académico. Tampoco ha sido ni es una cuestión mediática. Existe desconocimiento en esta materia en comparación, precisamente, con aquellas dos figuras, cuya reciente prominencia ha marcado aún más esa distancia. Sin embargo, la apatridia tiene una especial relevancia, tanto en su dimensión jurídica como humana. No se trata solo de la carencia de un derecho humano, como la nacionalidad, cuya denegación impide la realización del resto de derechos humanos de forma efectiva, sino que se hace referencia a la apatridia como causa y consecuencia de una exclusión prolongada. De ahí que “el derecho a tener derechos” postulado por Arendt cobre también sentido en este contexto.

Para llegar hasta la apatridia, inicié precisamente el camino en el campo del asilo y del refugio con Arendt. Mi trabajo como abogado de protección internacional y en labores de incidencia en derechos humanos me ha dado la oportunidad de conocer de primera mano la apatridia en España, y a personas afectadas por ella. Me fui acercando gradualmente a ella, primero con curiosidad, y, posteriormente, con verdadero interés. Finalmente, con la

ilusión y el ánimo de dedicar mi trabajo de investigación a esta cuestión. Arendt ha seguido presente, como refugiada y apátrida, a lo largo de esta aventura académica.

El objetivo de esta investigación es conocer los instrumentos internacionales diseñados para proteger a las personas apátridas y reducir y prevenir la apatridia, analizar la importancia y el contenido del derecho humano a una nacionalidad, y conocer los mecanismos existentes en el Estado español dirigidos a la identificación y protección de aquellas, así como a la reducción y prevención de la apatridia infantil y sobrevenida en su territorio. Se parte de la hipótesis de que la apatridia es una figura residual en el derecho internacional de los derechos humanos y que su tratamiento en el Estado español no ha sido ni es todavía prioritario, a pesar de ser uno de los pocos que ha establecido un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Para tal fin, se contextualiza la apatridia, a través de una descripción que abarca sus causas y sus consecuencias, se examina el contenido del derecho a una nacionalidad consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se analizan los principales instrumentos internacionales dedicados a la apatridia, y se estudia el estatuto de apátrida en nuestro ordenamiento jurídico, y las medidas y garantías existentes en él para prevenir y reducir el riesgo y las situaciones de apatridia en España. Se trata de una investigación multidisciplinar desde la perspectiva del derecho, principalmente, y de sus ramas de filosofía del derecho, de derecho internacional público, de derecho administrativo y de derecho civil, pero también con un componente sociológico en el estudio del impacto de la apatridia para las personas afectadas.

Este trabajo sigue una metodología deductiva-analítica y crítica-evaluativa, basada, principalmente, en el análisis de fuentes del derecho, tanto directas como indirectas, de ámbito internacional y estatal, y no solo exclusivamente en el contexto del ordenamiento jurídico español. Se ha empleado la jurisprudencia internacional más relevante en materia de nacionalidad, y la casuística de los tribunales en España en ese asunto, así como en cuestiones relacionadas con el estatuto de apátrida. Las fuentes doctrinales han sido un apoyo fundamental para esta investigación, y también se han utilizado documentos, como

actos jurídicos no vinculantes, informes, estudios y otro tipo de publicaciones en el desarrollo de este trabajo.

Asimismo, he compaginado esta investigación con mi actividad profesional como abogado en ejercicio especializado en protección internacional y como parte del departamento de incidencia política en materia de derechos humanos en Fundación Cepaim, una organización social de ámbito estatal centrada en la inclusión social de las personas migrantes. Ello me ha permitido adentrarme en el mundo de la apatridia en España, tanto en su perspectiva jurídica como humana, a asistir personalmente, por ejemplo, al seminario “Prácticas y retos de la apatridia” organizado por el ACNUR el 19 de noviembre de 2018, a la Conferencia Internacional sobre Apatridia en Europa, celebrada los días 24 y 25 de abril de 2019 en Madrid, organizada conjuntamente por el ACNUR y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y a participar en la jornada “Derechos de las personas apátridas: tareas pendientes”, organizada por Fundación Cepaim y la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, el 17 de octubre de 2019, así como en el taller del proyecto *#HearItFromUs* celebrado el 29 de mayo de 2019 en Madrid, organizado conjuntamente por Fundación Cepaim y *European Network on Statelessness* y dirigido a personas afectadas por la apatridia en España.

El trabajo, dividido en cinco capítulos, sigue un desarrollo expositivo descendente, comenzando por una perspectiva general de la apatridia como fenómeno global, pasando por el estudio del derecho a una nacionalidad en el marco del derecho internacional y de los principales instrumentos internacionales que regulan la apatridia en ese mismo contexto, y finalizando por la situación específica de la materia en el contexto del Estado español.

En concreto, el primer capítulo aborda la apatridia desde una dimensión humana. Se ofrece una exposición de sus causas y sus consecuencias, y se hace una introducción al concepto de nacionalidad para destacar el vínculo de aquella con este, y evidenciar su importancia como una poderosa herramienta de exclusión, heredando así la función de la noción de ciudadanía sobre la que se fundamenta. Ello permitirá conocer la exclusión

histórica de las personas que han sido marginadas de las comunidades políticas por carecer del título de ciudadanas o nacionales en sus lugares de nacimiento o residencia.

El segundo capítulo se adentra en la dimensión jurídica de la nacionalidad. Se examinan los antecedentes normativos conducentes a la proclamación de aquella como un derecho humano por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y se estudia el contenido de este derecho, así como los límites que el derecho internacional impone a los Estados en un asunto en el que tienen competencia exclusiva y, por lo tanto, un amplio margen de discreción.

El trabajo continúa con el análisis de los principales instrumentos internacionales sobre apatridia en el tercer capítulo. Se trata de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Se estudia la protección que ofrece la primera de ellas a las personas afectadas por la apatridia, y se analizan los mecanismos que ofrece la segunda para reducir y prevenir la apatridia. En este capítulo se aborda también el papel del ACNUR y su mandato específico en materia de apatridia, su recorrido histórico, y se detallan los objetivos y resultados provisionales de su Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024).

Los dos últimos capítulos se dedican al estado de la cuestión en el Estado español, desde la perspectiva de la identificación y protección de personas apátridas (capítulo cuarto) y de la prevención y reducción de la apatridia (capítulo quinto) en España. Para la identificación de personas apátridas en el territorio se acude a diversas fuentes estadísticas para conocer la magnitud de este problema. Con respecto a la protección de las personas apátridas, y con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 en mente, se examina la normativa aplicable y se presta especial atención al estatuto de apátrida como instrumento esencial de cobertura jurídica de personas carentes de una nacionalidad en España. Se analiza su procedimiento y el contenido de su protección. El quinto y último capítulo se examina el ajuste del ordenamiento jurídico español a las disposiciones de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. La protección del estatuto de apátrida no puede ser nunca un sustitutivo de la posesión de una nacionalidad, por lo que se estudian los mecanismos existentes en el ordenamiento para que las personas apátridas

dejen de serlo, a través del acceso a la nacionalidad española, así como aquellos diseñados para evitar la apatridia infantil.

Esta investigación llega a la conclusión de que el derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental por cuanto opera como elemento habilitador para el ejercicio efectivo del resto de derechos humanos. La situación de las personas que carecen de una nacionalidad es un problema jurídico y social grave que ha estado presente en España desde hace décadas y cuya incidencia está en auge en los últimos años. Las distintas fuentes consultadas reportan un aumento de personas apátridas identificadas en el territorio. La protección jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida es deficiente, puesto que la normativa reguladora presta nula atención a su situación legal, y se centra exclusivamente en el procedimiento de reconocimiento de dicho estatuto y en conceder el derecho a la residencia de larga duración, al empleo y a la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de aquel. Las personas solicitantes se encuentran en situación de desprotección, sin derecho a permanecer en el territorio, aunque sea temporalmente, sin asistencia jurídica gratuita durante el procedimiento, sin derecho a trabajar y sin garantías que les proteja efectivamente de la expulsión del territorio y de la detención migratoria. Conviene reformar urgentemente el sistema para ofrecer una protección adecuada a las necesidades de las personas solicitantes. La prevención y reducción de la apatridia, no obstante, se ajusta a los estándares internacionales previstos en la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, pero la falta de facilitación en el acceso a la nacionalidad española por naturalización para las personas apátridas impide concluir que la adecuación a los estándares internacionales es completa, ya que es necesario reformar el Código Civil para favorecer un plazo de residencia inferior para el acceso a la nacionalidad española por aquella vía, en consonancia con lo exigido por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

Quiero dedicar un breve espacio para dar mi agradecimiento a mi hermana Itziar, por aquella conversación en Bilbao que me convenció para iniciar este camino; a mi tío Juan, por recomendarme el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València; a dicho Instituto por su colaboración continua y su disponibilidad; a la profesora Ángeles

Solanes, por su ayuda, sus conocimientos, sus recomendaciones, su acompañamiento y su paciencia durante estos tres años como directora de este trabajo; a quienes ya no están y no podrán leer este texto, pero que han sido un pilar fundamental también en esta época; a mi familia, y, por supuesto, a Victoria, por su apoyo incondicional y por sacarme sonrisas en los peores momentos.

CAPÍTULO I

LA APATRIDIA Y LA NACIONALIDAD: CUESTIONES PRELIMINARES

1. ¿Qué significa ser apátrida?

1.1. Aproximación al fenómeno de la apatridia

La apatridia es la situación jurídica en la que se encuentra toda persona “que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”;¹ es decir, carente de una nacionalidad, entendida esta como unión legal y política entre el individuo que la posee y el Estado que la confiere. El mundo contemporáneo ha heredado la división moderna del espacio político en Estados independientes. El principio de soberanía en el que se fundamenta el sistema ha establecido fronteras para delimitar la jurisdicción territorial, y emplea la institución de la nacionalidad para demarcar la jurisdicción personal. La nacionalidad se presenta, por lo tanto, como un estatuto jurídico que evidencia la existencia de un vínculo jurídico entre su titular y un Estado concreto, y cuyo contenido incluye derechos y deberes recíprocos entre ambas partes.

La persona está así adscrita a una unidad político-administrativa determinada; pertenece a una comunidad integrada por personas de la misma nacionalidad. La plenitud la alcanza dentro de las fronteras de su Estado, pero su estatuto le acompaña más allá de los límites de la soberanía territorial de aquel. Aunque no pueda exigir los mismos derechos o prerrogativas a otro Estado, ni al suyo cuando se encuentra en el extranjero, sigue siendo nacional, y puede recibir la protección diplomática de este último. Este sistema de Estados nacionales implica la existencia de tantas nacionalidades como comunidades políticas reconocidas como Estados independientes haya en un momento dado, y el empleo de aquellas como instrumento del Estado-nación para “comportarse como propietario de quienes se hallan bajo su jurisdicción”.² En aras de establecer y ejercer la soberanía de cada Estado independiente, la comunidad internacional requiere que cada persona tenga

¹ Se trata de la definición jurídica propuesta por el artículo 1, párrafo 1, de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954. Por ese motivo, suele describirse como apatridia *de iure* en contraposición a la apatridia de hecho o *de facto*, referida a situaciones en las que la persona es nacional de algún Estado, pero cuya nacionalidad es inefectiva. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954), adoptada en virtud de la Resolución 526 A (XVII) del ECOSOC de 26 de abril de 1954. *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 5158, Vol. 360*, p. 117.

² BALIBAR, E. (2005). *Violencias, identidades y civilidad para una cultura política global*. Barcelona: Editorial Gedisa, p. 80.

una nacionalidad claramente determinada, algo que también redundaría en el beneficio de estas, debido a los derechos que emanan de ella.

La institución de la nacionalidad ha encontrado en el sentimiento de pertenencia un gran aliado. Este último es un motivo básico del ser humano y que, junto con el sentimiento de identidad, entre otros, moviliza la conducta de toda persona. Adquirir una nacionalidad implica la adhesión a un grupo definido por la adscripción a una comunidad política determinada. Existen muchos colectivos reunidos por distintos motivos, como asociaciones religiosas, culturales o deportivas, pero la nacionalidad, a diferencia de todos ellos, está claramente definida. Carece, en principio, de límites difusos y, también en principio, afecta a todas las personas que habitan la tierra. Efectivamente, en teoría, todas las personas deberían tener una nacionalidad en un mundo en el que todo el territorio, con excepción de las áreas calificadas como *terra nullius*,³ forma parte de un Estado soberano que confiere su nacionalidad a quienes considera miembros de su comunidad.

La realidad es bien distinta, y es que existen millones de personas excluidas, que no pertenecen, que no forman parte de una comunidad política, que se encuentran siempre al otro lado de la frontera, que están siempre en territorio extranjero; son invisibles e invisibilizadas, son olvidadas y relegadas a un segundo o tercer plano; no están representadas en el mundo dividido en Estados, no encajan; no participan en el juego de derechos y deberes antes mencionado; son apátridas, personas a quienes ningún Estado reconoce como nacionales. Carentes de nacionalidad, son extraterrestres en la tierra. La distinción entre nacionales y extranjeros que permite un trato desigual entre ambas categorías aceptado por el derecho internacional no tiene en cuenta una perspectiva completa de la situación. Así, hay personas nacionales en su propio Estado, únicas habilitadas para ejercer los derechos de ciudadanía en plenitud; también personas nacionales que se encuentran en otro país, es decir, extranjeras; pero existe un último

³ Según COLLIS existe debate acerca de parte de la Antártida Occidental como única *terra nullius* que permanece en la actualidad. En COLLIS, C. (2017). Territories beyond possession? Antarctica and Outer Space. *The Polar Journal*, 7(2), p. 293.

grupo, personas apátridas, que no es nacional de ningún país, en ningún sitio, en ningún momento.

Aunque la apatridia sea descrita como una anomalía jurídica que inquieta tanto a la comunidad internacional como, evidentemente, a quienes se ven afectada por ella, el número de personas que se encuentran en esta situación es significativo y revela una gran falla en el sistema actual de Estados soberanos que tiene grave repercusiones para el acceso y realización de los derechos humanos. No se trata solo del impacto psicológico derivado de la falta de pertenencia y de identidad, de ser personas excluidas de grupos humanos, y de que se les imposibilite participar en el desarrollo comunitario; las consecuencias van mucho más allá, e implican violaciones periódicas e incluso crónicas de los derechos fundamentales más básicos. Además, sin voz, y por supuesto, sin voto, son personas ignoradas que difícilmente pueden revertir su situación por sí mismas. En efecto, es un serio problema que afecta a millones de personas en todo el mundo, y uno que puede verse incrementado con el auge del desplazamiento humano global.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”) estimó que había 10 millones de personas apátridas en el mundo durante el año 2017, aunque reconoció que era una apreciación, tomando como base los 3,9 millones de personas en situación de apatridia efectivamente contabilizados.⁴ El ACNUR decidió no hacer estimaciones respecto a 2018, pero confirmó el mismo número de personas apátridas identificadas.⁵ Sin embargo, en su último informe, referido a la incidencia de la apatridia en 2019, este organismo recopiló información de setenta y seis Estados para llegar a una cifra superior a la ofrecida durante los años precedentes: 4,2 millones de personas. Tampoco ha hecho estimación alguna. No obstante, el ACNUR considera “probable que la verdadera magnitud de la apatridia sea mucho mayor”.⁶ Esta agencia tiene constancia de veintidós Estados con poblaciones apátridas conocidas que, sin embargo, no han

⁴ ACNUR (2018 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017. 20 de junio de 2018, pp. 51 y 68.

⁵ ACNUR (2019 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018. 12 de junio de 2019, p. 68.

⁶ ACNUR (2020 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019. 18 de junio de 2020, p. 59.

aportado datos.⁷ Los datos del ACNUR engloban a las personas apátridas conforme a la definición jurídica del término (apatridia *de iure*), así como, en el caso de algunos Estados, personas con nacionalidad indeterminada, por lo que aquellas personas que se encuentren en riesgo de apatridia o con nacionalidad inefectiva (apatridia *de facto*) no se incluyen en las estadísticas.⁸ La organización *Institute on Statelessness and Inclusion* (“ISI”) ha realizado su propia estimación, teniendo en cuenta el hecho de que la recopilación estadística no es del todo fiable, que más de cien Estados no ofrecen información en este asunto, y que el ACNUR excluye de los datos a determinados colectivos, como a las personas apátridas *de facto*, así como a las de origen palestino sin nacionalidad, por no ser un colectivo cuya protección esté determinada en su mandato. Así, ISI ha llegado a la conclusión de que el número real de personas apátridas en el mundo podría ascender a 15 millones de personas, y de que su número no parece descender; los datos del ACNUR informan de que 81.100 personas apátridas adquirieron una nacionalidad en veintiséis Estados durante 2019, una cifra superior a las 56.400 de 2018, y que supera ligeramente el número de menores que se estima que nacen apátridas en el mundo cada año (70.000).⁹

La nacionalidad es un *conditio sine qua non* para la existencia de la apatridia. Aunque ello explique que esta sea tan antigua como aquella, su visibilidad no se hizo patente hasta principios del siglo XX motivada por el desplazamiento masivo de poblaciones generados por la Primera Guerra Mundial. En aquella época no se diferenciaba entre personas apátridas y refugiadas, ya que tanto unas como otras habían perdido su hogar y la protección de su gobierno y, por tanto, habían sido expulsadas de la humanidad.¹⁰ En efecto, las personas desplazadas carecían de la protección del Estado de su nacionalidad, por lo que esta era del todo inefectiva, lo cual generaba una situación de ausencia de

⁷ Este número de Estados coincide con el número de países que en 2018 ofrecían datos poco fiables. En 2017 eran veintitrés.

⁸ ACNUR (2020 a). Op. cit., p. 66.

⁹ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2019). *Statelessness in numbers: 2019. An overview and analysis of global statistics*. July 2019, p. 1. ISI también realizó la misma estimación en 2014, en Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). *The World’s Stateless*. December 2014, p. 11.

¹⁰ ARENDT, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 410, 416-417, y 420.

nacionalidad en la práctica o una situación de lo que hoy se conoce como apatridia *de facto*. Sin embargo, pronto llegaron las desnacionalizaciones en masa, circunstancia que erosionó cualquier noción de que la pertenencia a una comunidad política era inviolable,¹¹ y que sentó las bases para el distanciamiento de aquellas dos figuras de personas desprotegidas: el refugio seguía siendo entendido como una situación de desprotección y de forma de apatridia *de facto*, pero apareció en escena la verdadera carencia de nacionalidad, o apatridia *de iure*, descrita así por ser la única apatridia existente en el mundo jurídico internacional, al no haber otra contemplada en los tratados internacionales sobre la materia. Esta situación de desprotección se comenzó a ver como un Estado no necesariamente vinculado al contexto migratorio, ya que existen personas apátridas en sus países natales y de residencia, que forman parte de las conocidas como poblaciones de apátridas *in situ*.¹²

Según Arendt, esa persona, apátrida, sin derecho a residencia y trabajo, está abocada a “transgredir consecuentemente la ley”, y su figura refleja la inversión de la jerarquía asociada a todo país civilizado: “como [la persona apátrida] era la anomalía para la que no había nada previsto en la ley general, le resultaba mejor convertirse en una anomalía recogida por la ley, es decir, en un delincuente”. Solo vulnerando la ley formaba parte de ella, y “solo como violador de la ley puede obtener la protección de esta”, de forma que solo aquellas personas que pertenecen a una comunidad organizada tienen “un derecho a tener derechos”.¹³ Asimismo, añadió que quizá estaban en lo cierto los filósofos que defienden el suicidio como la última y suprema libertad humana, ya que, al no ser libres para crear nuestras vidas o el mundo en el que vivimos, sí que tenemos la libertad para desechar la vida y abandonar este mundo.¹⁴

¹¹ RÜRUP, M. (2011). Lives in Limbo: Statelessness After Two World Wars. *Bulletin of the German Historical Institute*, 49, pp. 118-119.

¹² GYULAI, G. (2014). The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 116-143). Cambridge: Cambridge University Press, p. 118.

¹³ ARENDT, H. (2006). Op. cit., pp. 407-408, y 420.

¹⁴ ARENDT, H. (1994). We Refugees. En ROBINSON, M. (ed.), *Altogether elsewhere: writers on exile* (págs. 110-119). Winchester: Faber & Faber, p. 113. La cita, en inglés, es la siguiente: “perhaps the philosophers are right who teach that suicide is the last and supreme guarantee of human freedom; not being

Arendt introduce la noción de que los derechos humanos no son en la práctica ejercidos por toda persona por el hecho de estar incluida en la categoría de ser humano, sino que se requieren requisitos adicionales, como formar parte de una comunidad política, para su plena realización. En teoría, los derechos humanos están desnacionalizados, es decir, no dependen de la nacionalidad o la pertenencia a una comunidad determinada para su disfrute. No obstante, ya desde su origen, los entonces llamados derechos del hombre recogidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 advertían de dicha realidad. Si bien su artículo 1 determinaba que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, el artículo 2 establecía que “la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre”, y el tercero declaraba que “el principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación”,¹⁵ lo cual ha llevado a Agamben a entender que, en un principio, es el nacimiento el hecho habilitante para disfrutar de dichos derechos, pero estos solo pueden ser protegidos si la persona es a su vez ciudadana, es decir, perteneciente a una nación; el nacimiento se inscribe no ya en el hecho biológico, sino en el de la vinculación a una comunidad política. La nación, cuya etimología hace referencia al mismo acto de nacer, cierra así el círculo en torno a la noción de nacimiento en una comunidad.¹⁶ Los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“DUDH”) habrían seguido ese mismo principio, por lo que la nacionalidad se erige así en elemento fundamental sobre el que giran el resto de derechos; se convierte por ello en un derecho habilitador, y clave, para su ejercicio.

Podría parecer, por ello, que la obtención de una nacionalidad es suficiente para poner fin a este problema, y que las medidas técnicas de ámbito jurídico ya anunciadas por Hudson a mediados del siglo pasado de obligar a los Estados a conceder la nacionalidad de quien nazca en su territorio si de otro modo fuera apátrida, así como condicionar la pérdida de

free to create our lives or the world in which we live, we nevertheless are free to throw life away and to leave the world”.

¹⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Francia, Conseil constitutionnel de la République française.

¹⁶ AGAMBEN, G. (1998). *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos, pp. 161-163.

la nacionalidad posterior al nacimiento a la adquisición de otra resolverían la situación.¹⁷ Sin embargo, la apatridia no es un problema meramente jurídico, sino humano. Su dimensión en este espacio se refleja en el impacto que tiene la apatridia en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos por parte de las personas afectadas.¹⁸ Sus consecuencias tienen un efecto negativo en muchos aspectos vitales de la persona, como su derecho al voto, a la propiedad, a la atención sanitaria, a la educación, al trabajo, o a desplazarse libremente a y desde el país donde se reside.¹⁹ Si bien es cierto que la expansión de los derechos humanos depende de la nacionalidad,²⁰ la concesión de esta no garantiza el ejercicio pleno de derechos que dicho estatuto confiere a quienes han sido apátridas. Kingston advierte de la idealización de esta institución, y defiende que la adquisición de una nacionalidad es solo el primer paso en la larga travesía para lograr la plena protección de los derechos, ya que denuncia la existencia de un gradiente de nacionalidad en la que se encuentran personas que son discriminadas por el Estado por diversas razones y que, a pesar de ser nacionales de pleno derecho, no pueden ejercer las prerrogativas que dicho estatuto les confiere o la protección que de él se deriva.²¹ De forma similar, Blitz y Lynch señalan que la concesión de una nacionalidad no elimina la responsabilidad estatal de garantizar a todas las personas el acceso y ejercicio de sus derechos humanos;²² es decir, la nacionalidad es un medio, pero no el fin en sí mismo.

¹⁷ HUDSON, M. O. (1952). Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Manley O. Hudson, Special Rapporteur, A/CN.4/50. *Yearbook of the International Law Commission 1952*, vol. II, p. 20.

¹⁸ MANLY, M. & VAN WAAS, L. (2010). The value of the human security framework in addressing statelessness. En EDWARDS, A. & FERSTMAN, C. (eds.), *Human Security and Non-Citizens* (págs. 49-81). Cambridge: Cambridge University Press, p. 51. Estos autores añaden que la apatridia amenaza la seguridad humana de la persona que la sufre.

¹⁹ BATCHELOR, C. A. (1998). Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status. *International Journal of Refugee Law*, 10(1-2), p. 159.

²⁰ WHITE, R. M. (2001). How Does Nationality Integrate? En 2nd *European Conference on Nationality: "Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millennium"* (págs. 195-198). Estrasburgo: Consejo de Europa, p. 198.

²¹ KINGSTON, L. N. (2017). Worthy of rights: statelessness as a cause and symptom of marginalization. En BLOOM, T., TONKISS, K. & COLE, P. (eds.), *Understanding Statelessness* (págs. 17-34). Nueva York: Routledge, p. 17-18.

²² LYNCH, M. & BLITZ, B. K. (2011). Summary and conclusions. En BLITZ, B. K. & LYNCH, M. (eds.), *Statelessness and Citizenship: A Comparative Study on the Benefits of Nationality* (págs. 194-208). Cheltenham: Edward Elgar, p. 205.

La comunidad internacional tiene ante sí una oportunidad ideal para demostrar que los derechos humanos son efectivamente humanos y no dependientes de la adscripción a una comunidad política. Garantizar, tanto en la teoría como en la práctica, a través de los mecanismos oportunos, el ejercicio de los derechos humanos de las personas apátridas serviría como prueba de peso en la defensa de estos como un estatuto dependiente de la condición humana e independiente del resto de circunstancias para que sean totalmente efectivos y ejecutables. Solo así se podría afirmar el derecho de toda persona a tener derechos.

1.2. Causas de la apatridia

Swider se atreve a señalar al Estado como la causa primigenia de la apatridia o, más concretamente, su soberanía.²³ En efecto, aquella situación es consecuencia del ejercicio de ese principio, ya que son los Estados quienes tienen competencia para determinar quiénes son sus nacionales; por lo tanto, la existencia de la apatridia resulta de la voluntad estatal de no reconocer a determinadas personas como miembros de su comunidad político-administrativa, circunstancia plausible y exclusión justificada. Ahora bien, de forma más específica, la apatridia surge ante cualquier situación que impida acceder a una nacionalidad a quien carece de ella, así como ante cualquier motivo que conlleve su retirada, que incluye tanto la pérdida o privación como acto *ex lege* o unilateral del Estado, respectivamente, así como su renuncia, una conducta personal y voluntaria. Existen salvaguardas en la normativa internacional y legislaciones estatales para evitar situaciones de apatridia provocadas por ello, como el derecho a una nacionalidad o la prohibición de su privación arbitraria; no obstante, ya sea por incumplimiento de esos estándares, como consecuencia de excepciones, o por vacíos legales, pueden surgir situaciones de apatridia. En ocasiones obedecen a prácticas deliberadas de los propios Estados, pero también son causadas involuntariamente mediante la aplicación incorrecta de las leyes sobre nacionalidad. En cualquier caso, el conocimiento de las causas es

²³ SWIDER, K. (2015). States as a root cause of statelessness. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 28 de mayo de 2015].

esencial para prevenir, reducir y erradicar la apatridia, y en ese sentido cabe destacar que en los contextos de apatridia subyacen elementos históricos, políticos y económicos en la práctica legislativa que conducen a dicha situación.²⁴

Históricamente se han señalado distintas causas de apatridia. En los dos periodos de posguerra del siglo XX, Rürup señala que aquella surgió por (1) acciones de los Estados contra sus propios nacionales a través de desnacionalizaciones; (2) leyes contradictorias con motivo de la disolución de imperios y creación de nuevos Estados; (3) la discriminación contra la mujer que hacía depender su nacionalidad de la de su marido; (4) vacíos legales en las leyes sobre nacionalidad con respecto a menores nacidos de padres extranjeros o naturalizados; y (5) la apatridia *de facto*, debido a la existencia de personas con capacidad para determinar su nacionalidad, pero sin posibilidad de ejercer el estatuto que ello conllevaba.²⁵

En parte, coincide con las encontradas por el Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas, que identificó en 1949 otros cinco grupos: (1) inadecuación y conflicto de legislaciones nacionales sobre nacionalidad, generador de apatridia *de iure* originaria como sobrevenida;²⁶ (2) privación de nacionalidad como castigo, creadora de apatridia *de iure* sobrevenida; (3) persecución política, religiosa o racial, que causaba apatridia *de iure* cuando la persona fuese privada de su nacionalidad por esos motivos estando en su país, y tanto apatridia *de iure* como *de facto* en el caso de que fuera refugiada; (4) emigración masiva de nacionales motivada por cambios en el sistema político o social, que suscitaba apatridia *de facto* cuando la persona abandonaba su país, y apatridia *de iure* si, después de haber emigrado, dicho país le retiraba su nacionalidad; y (5) la inadecuación de las provisiones relativas a la nacionalidad recogidas en los

²⁴ VAN WAAS, L. (2014 a). *Addressing the Human Rights Impact of Statelessness in the EU's External Action*. Bruselas: Parlamento Europeo, p. 11.

²⁵ RÜRUP, M. (2011). Op. cit., pp. 118-120.

²⁶ En el estudio de esta materia, HUDSON diferenció entre la apatridia original o absoluta, surgida en el nacimiento, y la apatridia sobrevenida o relativa, que describe la carencia de una nacionalidad de personas que nacieron con ella; en HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., pp. 17-18.

tratados sobre cambios territoriales o aplicación errónea de los mismos, situación que generaba apatridia *de iure* sobrevenida.²⁷

Hoy, todas esas circunstancias perduran, en mayor o menor grado, y siguen siendo fuente de apatridia. A continuación, se reflejarán todos ellos, y algunos más, pero antes de conocer en detalle cada uno, conviene destacar que existen determinados factores, como la pobreza, el acceso limitado a la justicia o la falta de documentación que afectan de manera desproporcionada a las minorías,²⁸ y que esta discriminación así como el resto de causas en general pueden solaparse, de forma que, por ejemplo, un Estado no confiere su nacionalidad a través del principio de *ius sanguinis* al hijo nacido de una mujer sin padre conocido o apátrida, es decir, *por* ser mujer, y poner trabas administrativas para el registro del nacimiento de ese mismo niño *por* ser de una minoría étnica determinada.

En este sentido, el ACNUR denuncia el círculo vicioso de apatridia de personas pertenecientes a las comunidades romaníes en Europa, quienes son excluidas política, social y económicamente; así, una mujer embarazada romaní puede carecer de documento de identidad, lo cual le priva de los beneficios de una educación o empleo formal, y sin documentación ni recursos económicos, decide no dar a luz en el hospital, por lo que el nacimiento del menor no es registrado, y la única forma de hacerlo es a través de un procedimiento costoso y duradero, por lo que el menor nace apátrida, y se cronifica y perpetúa dicho círculo de invisibilidad.²⁹ Asimismo, conviene destacar a la apatridia como causa de apatridia, de forma que esta se perpetúa como consecuencia de sí misma, convirtiéndose en lo que Leclerc ha descrito como una “enfermedad genética”.³⁰

1.2.1. Vacíos legales derivados de los conflictos de leyes de nacionalidad

²⁷ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). A Study of Statelessness. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1, p. 113-114.

²⁸ SPITÁLSZKY, A. (2017). Denial and denigration: How discrimination feeds statelessness. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 17 de octubre de 2017].

²⁹ ACNUR (2018 b). Ending Statelessness in South Eastern Europe. Mayo de 2018, p. 6.

³⁰ LECLERC, P. & COLVILLE, R. (2007). In the Shadows. *Refugee Magazine*, 147(3), p. 6.

Las leyes sobre nacionalidad emplean dos criterios, o una combinación de ambos, para la adquisición de una nacionalidad en el momento del nacimiento. Se trata de los principios *ius soli* e *ius sanguinis*. El primero de ellos determina la concesión de la nacionalidad en virtud del nacimiento en el territorio del Estado en cuestión, mientras que el segundo fundamenta dicho otorgamiento en la herencia a través de la descendencia. Puede darse el caso, por lo tanto, de que una persona nazca en un país que aplica el criterio *ius sanguinis* de padre y madre migrantes, nacionales de un Estado que incluye el principio *ius soli* para la adquisición de la nacionalidad. Aquella persona, recién nacida, carece de la nacionalidad del primer Estado ya que su padre y madre no son nacionales, por lo que no se puede aplicar el criterio *ius sanguinis*, pero tampoco puede adquirir la del segundo Estado, por no haber nacido en él, como requiere su legislación en virtud del principio *ius soli*. Si ninguno de los dos Estados contiene salvaguardas en su legislación que impida la carencia de una nacionalidad derivada de estos vacíos legales, la persona se encontrará en situación de apatridia sin la posibilidad de optar a ninguna de las dos nacionalidades con las que mayor vínculo tiene.

Esta problemática se puede acentuar en la actualidad debido al incremento de los desplazamientos internacionales, y, por lo tanto, a un mayor número de nacimientos de hijos e hijas nacidos de padres y madres migrantes. No obstante, estos vacíos pueden darse también entre personas nacidas en el territorio de un Estado en el que sus ascendientes han residido durante varias generaciones. Por ejemplo, un empleo estricto del criterio *ius sanguinis* impediría la adquisición de una nacionalidad de personas migrantes apátridas y de sus descendientes, perpetuando indefinidamente dicha situación, salvo que en algún momento estos tuvieran hijos o hijas con nacionales de dicho país. No obstante, incluso en este último caso, podrían seguir produciéndose casos de apatridia con motivo de discriminación en las leyes que impiden la transmisión de nacionalidad de la madre a sus hijos e hijas, como es el caso de Catar o Kuwait; es decir, si aquel migrante sin nacionalidad tiene un hijo con una mujer nacional del Estado en el que reside, este sería apátrida si dicha normativa impide que esa mujer le transfiera su nacionalidad. Por otro lado, esto no solo afectaría a personas migrantes, ya que aquellas mujeres nacionales

kuwaitíes o cataríes que hayan tenido un hijo con un hombre desconocido o de nacionalidad indeterminada, al estar privadas del derecho a transmitir su nacionalidad por descendencia, crearían una situación de apatridia cuando, en principio, tanto ella como el hombre tienen una nacionalidad. En otros casos, como en Siria, las madres sí pueden transmitir su nacionalidad, pero con restricciones: siempre que el hijo o hija haya nacido en Siria y no exista filiación paterna.³¹

Estos vacíos legales pueden ocurrir también en casos de renuncia voluntaria a una nacionalidad. Algunos Estados exigen en sus procedimientos de naturalización que la persona interesada renuncie previamente a su anterior nacionalidad, por lo que, dichos requisitos convierten a aquella en apátrida, aunque sea solo temporalmente. Asimismo, existen leyes que permiten la renuncia a la nacionalidad sin que ello esté condicionado a la adquisición previa de otra, por lo que aquella persona que decida voluntariamente renegar de ella, puede hacerlo y encontrarse en situación de apatridia.

1.2.2. Discriminación

A pesar de que la igualdad y no discriminación están generalmente aceptadas por la comunidad internacional como principios fundamentales del derecho internacional, presentes tanto en la costumbre como en sus principales tratados, y que han alcanzado el grado de norma de derecho internacional de carácter vinculante (*ius cogens*)³² hay Estados que permiten el ejercicio de la discriminación en sus legislaciones sobre

³¹ ACNUR (2019 b). Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2019. 8 de marzo de 2019, p. 7.

³² CANÇADO TRINDADE, A. A. (2008). 'Jus Cogens': The Determination and the Gradual Expansion of its Material Content in Contemporary International Case-Law, *Curso de Derecho Internacional XXXV organizado por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos* (págs.. 3-29). Río de Janeiro, Brasil, p. 12. También en ÁLVAREZ RÍO, I. & CONTRERAS-GARDUÑO, D. (2013). A Barren Effort? The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights on Jus Cogens. En HAECK, Y., MCGONIGLE, B., BURBANO-HERRERA, C. & CONTRERAS-GARDUÑO, D. (eds.), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice: Studies in Honour of Leo Zwaak* (págs. 113-131). Amberes: Intersentia, p. 120.

nacionalidad que deriva en situaciones de apatridia, tanto en cuanto a su adquisición como en lo que respecta a su retirada.³³

La apatridia surgida así suele estar motivada por el empleo de las leyes de nacionalidad y la práctica administrativa en dicha materia como una herramienta de represión contra determinadas minorías que son consideradas extrañas y a quienes no se les permite formar parte de la comunidad política. Se trata de una herramienta útil de exclusión o, en palabras de Arendt, un arma social que puede aniquilar personas sin derramamiento de sangre.³⁴ Habitualmente, las leyes sobre nacionalidad son aparentemente neutrales, pero afectan de manera desproporcionada a dichas minorías; en otras ocasiones, las autoridades aplican sus preceptos de manera discriminatoria, sobre todo si tienen un amplio margen decisivo a la hora de conceder o retirar la nacionalidad. Esta discriminación indirecta se cronifica porque las personas que forman parte de dichas minorías suelen carecer de recursos y de acceso a medios para denunciar estas situaciones.³⁵

A. Discriminación racial o étnica

La apatridia generada por este factor tuvo un gran impacto en el periodo de entreguerras en el siglo XX. El régimen nacionalsocialista en Alemania inició su persecución contra personas judías en cuestiones de nacionalidad a través de una ley de 1933 que instauró un procedimiento para revocar las naturalizaciones ocurridas entre el 9 de noviembre de 1918 y el 30 de enero de 1933, con el objetivo principal de llevar a cabo desnacionalizaciones en masa;³⁶ posteriormente, la ley de ciudadanía del Reich del 15 de septiembre de 1935, una de las conocidas como leyes de Nuremberg, dividió a los alemanes en ciudadanos del Reich (*Reichsbürger*), categoría reservada para los arios (artículo 2), y sujetos del Estado (*Staatsangehöriger*), en la que se encontraban todas las

³³ Toda privación de nacionalidad discriminatoria es arbitraria y, por lo tanto, prohibida conforme al artículo 15 de la DUDH. En GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Deprivation of nationality: In defence of a principled approach. *Questions of International Law, Zoom-in*, 31, p. 13.

³⁴ ARENDT, H. (1994). Op. cit., p. 118.

³⁵ SPITÁLSZKY, A. (2017). Op. cit.

³⁶ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., p. 123.

personas judías quienes, sin ser apátridas, carecían de los derechos políticos de la ciudadanía y tenían, por lo tanto, una nacionalidad limitada o inefectiva (artículo 1).³⁷

El fascismo italiano siguió la práctica alemana mediante un Real Decreto-ley de 1938 cuyo artículo 23 revocaba toda naturalización de personas judías llevada a cabo a partir del 19 de enero de 1919.³⁸ Para Arendt, las leyes de Nuremberg abrieron el camino para la adopción de leyes discriminatorias que desnacionalizaran a toda persona de “sangre extranjera”; de hecho, el inicio de la Segunda Guerra Mundial paralizó la aprobación de un proyecto de ley de nacionalidad alemana que iba más allá que aquellas leyes, y que determinaba que los descendientes de “judíos, judíos de sangre mixta o personas de otro tipo de sangre extranjera” carecían del derecho a la nacionalidad alemana, aunque el padre fuese alemán de nacimiento.³⁹

Las desnacionalizaciones masivas selectivas han perdurado a través de la práctica de algunos Estados, en algunos casos convirtiéndose en una de las principales causas de conflictos étnicos, como ha sido el caso de la actual República Democrática del Congo. En la República de Zaire, la ley de nacionalidad de 1971 permitió el acceso a la nacionalidad a personas pertenecientes a la etnia banyarwanda, una minoría que habla el idioma de Ruanda, y que incluye tanto a tutsi como hutu. No obstante, una reforma legislativa de 1981 derivó en la revocación de aquella nacionalidad para esas mismas personas, ya que solo tenían derecho a ella, con efecto retroactivo, aquellas personas cuyos ancestros perteneciesen a una tribu establecida en el territorio de Zaire conforme al Estado de sus fronteras el 1 de agosto de 1885; aunque una nueva ley de 2004 reinstauró las provisiones de la legislación de 1971, la normativa sigue fundamentando la nacionalidad, ahora congoleña, de origen en la pertenencia a un grupo étnico o nacionalidad que formase parte del territorio en el momento de la independencia. Algunas

³⁷ Ley de ciudadanía del Reich, Boletín Oficial del Reich, parte I: 1146-1147.

³⁸ Regio Decreto-Legge, 17 novembre 1938, n. 1728. Provvedimenti per la difesa della razza italiana. Su artículo 23 establecía lo siguiente: “Le concessioni di cittadinanza italiana comunque fatte ad ebrei stranieri posteriormente al 19 gennaio 1919 si intendono ad ogni effetto revocate”.

³⁹ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 409.

personas banyarwanda tienen, por ello, derecho a dicha nacionalidad, mientras que otros, por ser inmigrantes recientes, siguen abocados a la apatridia.⁴⁰

En Mauritania se ha ido más allá. Una campaña iniciada por las élites árabes del país llevó finalmente a cabo la expulsión en 1989 de los llamados “mauritanos negros”, un colectivo formado por personas pertenecientes a las etnias fulani, wólof, soninké y bambara, afectó a alrededor de 75.000 personas con nacionalidad. Sus documentos de identidad fueron confiscados y destruidos, y se convirtieron, mediante una desnacionalización masiva, en refugiados apátridas.⁴¹

Otro ejemplo, quizá más mediático, es el de la etnia rohinyá, víctimas de genocidio en Myanmar, tal y como ha confirmado recientemente la Corte Internacional de Justicia (“CIJ”).⁴² La ley de nacionalidad birmana, promulgada en 1982, poco después de la vuelta masiva de personas rohinyás que huyeron en 1978 con motivo de la Operación Nagamin,⁴³ determina que, para obtener la nacionalidad, la persona interesada debe pertenecer a una de las razas nacionales o descender de personas que residieron en el territorio con anterioridad a 1823, y solo el Consejo de Estado tiene competencia para determinar qué etnia concreta tiene carácter nacional.⁴⁴ Los rohinyá han sido excluidos de la lista de 135 etnias nacionales de Myanmar, y no pueden acceder a la nacionalidad aunque esté probada su presencia en el territorio desde el siglo VIII, o hayan residido desde antes de 1823, debido a las numerosas barreras administrativas con las que se

⁴⁰ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). Op. cit., p. 63. En el mismo sentido, WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). The Human Rights of Stateless Persons. *Human Rights Quarterly*, 28(1), p. 259. También en GARRETÓN, R. (1996). Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Zaire, presentado por el Relator Especial, Sr. Roberto Garretón, en cumplimiento de la resolución 1996/77 de la Comisión. Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones, 16 de septiembre de 1996. E/CN.4/1997/Add.1, párrafos 26-29, y 98.

⁴¹ SOUTHWICK, K. & LYNCH, M. (2009). *Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness*. Washington, DC: Refugees International, p. 3. También en MANBY, B. (2009). Mass denationalization and expulsion. En OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Struggles for Citizenship in Africa* (págs. 96-108). Open Society Justice Initiative, p. 105.

⁴² Corte Internacional de Justicia (CIJ) (2020). Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar). Orden de 23 de enero de 2020.

⁴³ Human Rights Watch (2000). *Historical Background*, en Burma/Bangladesh. Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution. Mayo de 2000 (volume 12, nº. 3).

⁴⁴ Artículos 3 y 4 de la Ley de nacionalidad de Birmania, 15 de octubre de 1982.

encuentran para poder demostrar tal punto.⁴⁵ Por ello, la mayoría del 1.3 millones de rohinyás que vive en Myanmar es apátrida.⁴⁶

Más recientemente, la República Dominicana ha incurrido en prácticas discriminatorias que afectan especialmente a personas de origen haitiano, y que generan situaciones de apatridia. En el año 2000, se estimaba que alrededor del 6% de la población de ese país la constituían personas haitianas y personas nacidas en el territorio dominicano de ascendencia haitiana.⁴⁷ Hasta 2010, la Constitución de la República Dominicana empleaba el principio de *ius soli* para otorgar la nacionalidad dominicana a toda persona nacida en su territorio; así, eran nacionales “todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él”.⁴⁸ En la práctica, esta referencia a las personas que se encuentran en tránsito se ha convertido en una excepción con una interpretación extensiva, lo cual ha servido para denegar la nacionalidad a muchos menores de ascendencia haitiana, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”).⁴⁹ De hecho, la Ley General de Migración de 2004 incluyó a toda persona no residente dentro de aquella categoría.⁵⁰ Un año más tarde, el Tribunal Supremo amplió aún más el concepto al considerar que está en tránsito toda persona que

⁴⁵ Human Rights Watch (2000). *Discrimination in Arakan*, en Burma/Bangladesh. Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution. Mayo de 2000 (volume 12, n°. 3).

⁴⁶ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). Op. cit., 87. Se estima que solo 40.000 rohinyás no son apátridas, según FORTIFY RIGHTS (2014). *Policies of Persecution: Ending Abusive State Policies Against Rohingya Muslims in Myanmar*. Fortify Rights, p. 11.

⁴⁷ GOIG MARTÍNEZ, J. M. (2015). Regularización y naturalización de inmigrantes irregulares en República Dominicana. Estudio de la Sentencia 0168/13 del Tribunal Constitucional dominicano y sus efectos en materia de nacionalidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Internacional*, 19, p. 194.

⁴⁸ Artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 25 de julio de 2002.

⁴⁹ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 8 de septiembre de 2005, en el asunto de las niñas Yean y Bosico c. República Dominicana.

⁵⁰ El artículo 36.10 de la ley establece que “los No Residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del Artículo 11 de la Constitución de la República”, y su artículo 32 determina que “se considera como como No Residente al extranjero que, en razón de las actividades que desarrollare, el motivo del viaje y/o de sus condiciones, ingresa al país sin intención de radicarse en él”. Ley General de Migración, No. 285-04.

no pueda probar su residencia regular en el territorio,⁵¹ y así quedó reflejado en la nueva constitución de 2010, cuyo artículo 18 declaraba que eran dominicanas y dominicanos “las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas (...) de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en el territorio dominicano” y que la definición de persona en tránsito será la recogida por la legislación dominicana.⁵² Por si fuera poco, el Tribunal Constitucional de 2013 consideró que el término “en tránsito” debía aplicarse retroactivamente a personas nacidas de padres migrantes en situación irregular desde 1929, reafirmando las posiciones de las autoridades de identificar el tránsito con la irregularidad administrativa;⁵³ se trata de una decisión que “se aplica esencialmente a las personas originarias de Haití que están en situación migratoria irregular”, por lo que “la privación de nacionalidad de personas de origen haitiano no es una simple coincidencia; se trata de algo planificado” fundamentado en la raza.⁵⁴

B. Discriminación por motivos de género

A pesar de las prohibiciones expresas de los tratados internacionales de derechos humanos con respecto a la discriminación por motivos de género, esta permanece en la legislación de veinticinco Estados;⁵⁵ y es que, así como la prohibición de la discriminación racial es imperativa, la referida a la discriminación por motivos de género no lo es, ya que se encuentra limitada a ciertas partes del mundo, lo cual impide que sea

⁵¹ Considerando número diez, sobre las disposiciones del artículo 36 de la Ley General de Migración, No. 285-04. Sentencia No. 9 del 14 de diciembre del 2005 de la Suprema Corte de Justicia sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04.

⁵² Artículo 18.3 de la Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 26 de enero de 2010; su contenido es reproducido de forma literal por el nuevo artículo 18 de la vigente Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 13 de junio de 2015.

⁵³ GOIG MARTÍNEZ, J. M. (2015). Op. cit., p. 205.

⁵⁴ SÉNATUS, K. (2018). República Dominicana y la privación arbitraria del derecho a la nacionalidad de las personas de origen haitiano conforme a la Sentencia TC/0168/13. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 13, p. 409 y 420. En ese mismo sentido se pronuncia VAN WAAS en VAN WAAS, L. (2014 a). Op. cit., p. 11.

⁵⁵ ACNUR, UNICEF y Global Campaign for Equal Nationality Rights (2019). *Gender Discrimination and Childhood Statelessness*. 22 de agosto de 2019, p. 7.

todavía entendida como una norma de *ius cogens*.⁵⁶ Se ha aludido previamente a la discriminación por motivos de género en la transmisión de una nacionalidad existente en determinadas legislaciones estatales. Siete de ellas impiden a la mujer transferir su nacionalidad de forma estricta (Brunéi, Irán, Kuwait, Líbano, Catar, Somalia, y Suazilandia); catorce contemplan la desigualdad entre el hombre y la mujer en ese sentido, pero estableciendo alguna garantía para evitar la apatridia (Baréin, Burundi, Irak, Jordania, Kiribati, Liberia, Libia, Nepal, Omán, Arabia Saudí, Sudán, Siria, Togo, y Emiratos Árabes Unidos); tres se encuentran en la misma situación que las anteriores, pero introducen la imposibilidad de que el hombre transmita su nacionalidad a hijos nacidos fuera del matrimonio (Las Bahamas, Barbados, y Malasia); por último, un Estado incluye más garantías para que la apatridia solo pueda surgir en circunstancias excepcionales (Mauritania).⁵⁷

Sin embargo, no es esta la única prueba de desigualdad entre mujeres y hombres en esta materia que puede ser causa de apatridia. Aquí es fundamental tratar la nacionalidad dependiente, situación común hasta la Primer Guerra Mundial,⁵⁸ y que implica que la nacionalidad de la mujer sigue a la de su marido, por lo que cualquier cambio en la nacionalidad de este, supone también la alteración de la de aquella. Tiene su fundamento en la defensa de que los miembros de una familia debían tener una misma nacionalidad, y en el principio patriarcal que confería al marido una autoridad que justificaba la desigualdad conyugal.⁵⁹ Ello deriva, por ejemplo, en el cambio de la nacionalidad de la mujer cuando su marido adquiere una nueva, o su pérdida, y consecuente situación de apatridia, en caso de divorcio o fallecimiento de aquel; o la práctica, nada inusual hasta mediados del siglo XX, consistente en que la mujer perdiese su nacionalidad, sin la

⁵⁶ PELLET, A. (2006). Comments in Response to Christine Chinkin and in Defense of *Jus Cogens* as the Best Bastion against the Excess of Fragmentation. *Finnish Yearbook of International Law*, 27, p. 85.

⁵⁷ ACNUR, UNICEF y Global Campaign for Equal Nationality Rights (2019). Op. cit., p. 7.

⁵⁸ International Law Association, Committee on Feminism and International Law (2000). Final Report on Women's Equality and Nationality in International Law, presentado ante la 69th Conference of the International Law Association. Londres, p. 16.

⁵⁹ Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 11 de enero de 1984, sobre la propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, párrafo 64.

adquisición de otra nueva, en el caso de que contrajese matrimonio con un hombre extranjero. En esos casos, la mujer es apátrida, y, por lo tanto, extranjera para las autoridades de su país de origen y de su antigua nacionalidad, de forma que su regreso a dicho Estado debe someterse a las leyes de inmigración y extranjería pertinentes. Esto, a su vez, genera riesgo de apatridia para sus hijos e hijas, en el caso en el que el país en el que residan determina que la nacionalidad se transmite por el *ius sanguinis*.⁶⁰

1.2.3. Sucesión de Estados

Bajo este concepto, se engloban cinco situaciones de transferencia territorial o soberanía entre Estados: (1) una parte del territorio de un Estado es transferido a otro Estado, como sucedió con la cesión de Nigeria de la península de Bakassi a Camerún en 2008; (2) dos o más Estados se unen para formar otro, como en la reunificación alemana de 1990; (3) un Estado se divide para formar dos o más Estados independientes, como fue el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (“URSS”) en 1991, Checoslovaquia en 1992, y la disolución de Yugoslavia iniciada en 1991; (4) una parte del territorio de un Estado se separa para crear su propio Estado independiente, común en todo proceso descolonizador, y el caso de Eritrea cuando en 1993 se independizó de Etiopía o, más recientemente, Sudán del Sur de Sudán, en 2011; y (5) el restablecimiento de un Estado que había dejado de existir, como, por ejemplo, los países bálticos de Estonia, Letonia y Lituania con la desaparición de la URSS.⁶¹ De hecho, la situación provocada por esta disolución ha sido descrita como el ejemplo reciente más espectacular de sucesión estatal, ya que dio lugar a la aparición de quince nuevos Estados independientes, y a la desaparición de la nacionalidad soviética, por lo que 287 millones de personas

⁶⁰ EDWARDS, A. (2009). Displacement, Statelessness and Questions of Gender Equality under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Legal and Protection Policy Research Series, PPLAS/2009/02*, p. 43.

⁶¹ BLITZ, B. K. (2009). *Statelessness, protection and equality* (Forced Migration Policy Briefing 3). Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, p. 13. También en ACNUR (2012 a). Self-Study Module on Statelessness. 1 de octubre de 2012, p. 27.

necesitaban una nueva identidad, y alrededor de 60 millones se encontraron viviendo “en el extranjero”.⁶²

La problemática asociada a la sucesión estatal con respecto a la apatridia radica en el hecho de que las personas afectadas por esta situación política pueden verse privados de su nacionalidad sin adquirir una nueva. Hudson afirmaba que en el caso de transferencia territorial sin tratados que establezcan garantías para evitar la apatridia, impera la ley del Estado sucesor que adquiere el territorio, por lo que las personas que, como se acaba de decir, pierden su anterior nacionalidad sin que el Estado sucesor les confiera la suya, terminan en situación de apatridia; esta situación es común cuando la persona afectada se encuentra fuera del territorio en cuestión en el momento de la sucesión, de forma que el Estado sucesor carece de jurisdicción territorial para concederle su nacionalidad, pero el Estado predecesor, manteniendo todavía la jurisdicción personal si no ha desaparecido, puede privarle de su nacionalidad. En el caso en que existan instrumentos al efecto, como en el caso de los tratados posteriores a la Primera Guerra Mundial, hay tres errores que producen apatridia: (1) lagunas o vacíos legales en su articulado; (2) la no transposición de su contenido a la normativa estatal sobre nacionalidad; y (3) interpretaciones y aplicación de sus disposiciones de una forma que fomentan la apatridia.⁶³

Weissbrodt afirma que, en el caso de formación de Estados nuevos independientes, existe menos tiempo material para ratificar e implementar tratados de derechos humanos que pudiesen proteger a la población frente a la apatridia; asimismo, si el Estado predecesor se hubiese dividido como consecuencia de conflictos étnicos, los Estados sucesores pueden incurrir en prácticas discriminatorias que afecten a minorías con las que la etnia dominante haya tenido disputas.⁶⁴ Así, cuando los Estados bálticos recuperaron su independencia, sus leyes de nacionalidad excluían a cientos de miles de personas de etnia rusa que habían vivido en sus territorios durante décadas;⁶⁵ de forma similar, la ruptura

⁶² LECLERC, P. & COLVILLE, R. (2007). Op. cit., p. 10.

⁶³ HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 19.

⁶⁴ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., pp. 261-262.

⁶⁵ Por ejemplo, solo podían adquirir la nacionalidad letona las personas que hubiesen sido nacionales de Letonia antes del 17 de junio de 1940, y sus descendientes. En BLITZ, B. K. (2009). Op. cit., p. 13.

de Yugoslavia trajo consigo la destrucción de certificados y documentos necesarios para determinar la nacionalidad de muchas personas desplazadas por el conflicto.⁶⁶

La situación se complica en casos de estatalidad difusa o en disputa, como en relación con el Estado de Palestina o la República Árabe Saharaui Democrática.⁶⁷ En el primero de los casos, por ejemplo, las personas palestinas de Jerusalén Este son sistemáticamente privadas de su derecho a vivir en su ciudad de nacimiento debido a leyes discriminatorias del Estado de Israel que cronifican e institucionalizan la apatridia entre aquellas, relegándolas a la categoría de personas extranjeras dentro de su propia tierra natal y expulsándolas a las zonas ocupadas de Cisjordania o a Gaza.⁶⁸ La cuestión saharauí es también compleja, y afecta directamente a España, por cuanto la gran mayoría de personas que solicitan el estatuto de apátrida en su territorio son de origen saharauí.⁶⁹

1.2.4. Obstáculos administrativos en el acceso a una nacionalidad

Se ha indicado anteriormente que los rohinyá son deliberadamente excluidos de la nacionalidad birmana por la legislación y la práctica administrativa de las autoridades de Myanmar. Una de las causas que les impide acceder a dicho estatuto es los obstáculos y trabas administrativas para probar, mediante certificados y documentos, el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley de nacionalidad y que demuestran su derecho a aquella nacionalidad. Por lo tanto, la carencia de documentación permite a los Estados rechazar solicitudes de nacionalidad, aunque las personas tengan derecho a ella, por el mero hecho de no existir una prueba válida que lo confirme. Las barreras administrativas son, por lo tanto, otro mecanismo generador de apatridia que, a su vez, suele estar íntimamente relacionado con procesos discriminatorios.

⁶⁶ ACNUR (2000). Displacement in the former Soviet region, en *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, p. 189.

⁶⁷ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). Op. cit., p. 23.

⁶⁸ JEFFERIS, D. C. (2012). Institutionalizing Statelessness: The Revocation of Residency Rights of Palestinians in East Jerusalem. *International Journal on Refugee Law*, 24(2), p. 29.

⁶⁹ Según datos del Ministerio del Interior, el 96% de las personas que solicitaron el estatuto de apátrida en España eran saharauis. En Dirección General de Política Interior (2019 a). *Asilo en cifras 2018* (NIPO 126-19-082-9). Tabla 29 – Solicitantes del estatuto de apátrida por país de origen y sexo, 01/01/2018 a 31/12/2018.

La nacionalidad implica un vínculo jurídico entre el Estado y quien la posee. Para ello, deben cumplirse unos requisitos determinados por la legislación de dicho Estado que sirven como prueba de conexión entre ambas partes, y que, por ello, permiten al Estado conceder su nacionalidad. Sin embargo, las personas que no puedan demostrar esa relación, se encuentran en riesgo de ser apátridas. En este sentido, la falta de registro de nacimiento y la carencia de certificados que lo prueben pueden generar dichas situaciones. Aun así, y aunque exista una fuerte y directa conexión entre el registro del nacimiento y la nacionalidad,⁷⁰ aquel no confiere automáticamente dicho estatuto. No obstante, el certificado de nacimiento es un elemento que habilita para la adquisición de una nacionalidad y sirve como requisito para la obtención de otro tipo de documentación a tal efecto; en algunos Estados, aquel certificado es prueba de nacionalidad, especialmente en aquellos Estados que confieren la nacionalidad con base en el nacimiento en el territorio (*ius soli*). Las trabas administrativas habituales están relacionadas con procedimientos de registro complejos, el pago de tasas e incluso de multas por registro tardío, la exigencia de requisitos documentales gravosos, la imposibilidad física de acceder al registro en caso de personas que viven en zonas alejadas, el desconocimiento, barreras lingüísticas y situación de analfabetismo, así como prácticas y leyes discriminatorias. En este último caso, algunos Estados exigen la presencia del padre y de la madre para registrar al menor, mientras que, en otros, se solicita solo la del primero; ello dificulta el registro de niños o niñas nacidos fuera del matrimonio e imposibilita su inscripción en los casos en que el padre se niegue a acudir o se encuentre.⁷¹

Se estima que el 36% de los nacimientos anuales no son registrados;⁷² es decir, alrededor de 51 millones de recién nacidos no obtienen un certificado que pruebe el lugar de su nacimiento y determine su parentesco.⁷³ Las personas más afectadas por estos obstáculos

⁷⁰ Unión Africana, Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. Decision on the Communication Submitted by the Institute for Human Rights and Development in Africa and the Open Society Justice Initiative (on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) Against the Government of Kenya, No. Comm/002/2009. 22 de marzo de 2011, párrafo 42.

⁷¹ ACNUR (2017 a). Ensuring birth registration for the prevention of statelessness. *Good Practices Paper, Action 7*. Noviembre de 2017, p. 5.

⁷² SOUTHWICK, K. & LYNCH, M. (2009). Op. cit., p. 2.

⁷³ BLITZ, B. K. (2009). Op. cit., p. 14.

son aquellas pertenecientes a poblaciones nómadas o que viven en zonas fronterizas; migrantes en situación irregular, por miedo a acudir a las autoridades y ser expulsadas; minorías a las que se les deniega el acceso a servicios, como el registro y la documentación, en igualdad de condiciones;⁷⁴ y menores huérfanos o abandonados.⁷⁵ En cualquier caso, se trata de circunstancias que, o bien provocan apatridia o imposibilitan una naturalización futura de quienes tienen derecho a la nacionalidad de uno o más Estados.

Además de la falta de registro, existe una práctica discriminatoria que afecta principalmente a personas refugiadas, desplazadas internas y minorías, y que Weissbrodt ha calificado como limpieza étnica administrativa. Se trata de la destrucción de archivos y registros civiles por parte de las autoridades y que eliminan cualquier prueba de la conexión de las personas con el Estado en cuestión a efectos de adquisición o conservación de su nacionalidad. En 1992, el gobierno esloveno trasladó los documentos de muchos romaníes no eslovenos del registro de residentes permanentes a otro registro en desuso, creando así la categoría de “los eliminados”, con el fin de evitar que esas personas fuesen incluidas dentro del grupo de personas originarias del nuevo Estado de Eslovenia;⁷⁶ este punto fue reconocido en 2002 por el Ministerio de Interior esloveno, al admitir la eliminación de 18.305 personas.⁷⁷ Por ese motivo, estas personas se convirtieron en personas extranjeras o apátridas con residencia irregular en Eslovenia, lo cual, además, dificultó que mantuvieran su empleo, y diversos permisos.⁷⁸

1.2.5. Retirada de la nacionalidad como sanción o castigo

La retirada hace alusión tanto a la pérdida de una nacionalidad, ocurrida automáticamente por operación de la ley, como a su privación, mediante acto unilateral de las autoridades

⁷⁴ La población romaní del centro y este de Europa está especialmente afectada por este motivo. En Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). Op. cit., p. 27.

⁷⁵ ACNUR (2017 a). Op. cit., p. 3.

⁷⁶ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 264.

⁷⁷ JALUŠIČ, V. & DEDIĆ, J. (2007). (The) Erasure. Mass Human Rights Violation and Denial of Responsibility: The Case of Independent Slovenia, *Human Rights Review*, 9 (2008), pp. 95-96.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de junio de 2012, en el asunto Kurić y otros c. Eslovenia (demanda nº. 26828/06), párrafo 33.

competentes. En ocasiones, aquella sanciona conductas contrarias a los intereses del Estado y la pérdida de la conexión entre el Estado y la persona que posee la nacionalidad. Históricamente, el listado de motivos previstos por las legislaciones sobre nacionalidad que habilitaban a las autoridades a retirar la nacionalidad ha estado siempre conectado con la noción de deslealtad al Estado. Hudson incluía, dentro de esta categoría, la evasión o desertión militar, prestar servicio en el gobierno o las fuerzas armadas de otro Estado, el abandono del país sin autorización como forma de emigración irregular, traición al Estado o cualquier acto contrario a sus intereses vitales.⁷⁹ Algunos de ellos no son ya tan habituales, mientras que la alusión a conductas contrarias a los intereses esenciales del Estado opera como una suerte de cajón de sastre que en la actualidad está siendo empleado para privar de nacionalidad a personas condenadas por delitos de terrorismo por cuestiones de seguridad nacional. Así, hasta principios de este siglo, este problema era comúnmente solventado mediante la expulsión de aquellas, pero recientemente, la figura del “terrorista doméstico”, nacional del Estado en cuestión, ha obligado a este a retirar la nacionalidad para proceder posteriormente a la expulsión. Canadá introdujo en 2014 reformas a su ley de nacionalidad para permitir incluso la desnacionalización de canadienses de origen, aunque solo de aquellos con doble nacionalidad.⁸⁰

La pérdida o inexistencia de conexión entre el Estado y la persona que es titular de su nacionalidad también ha sido sancionada con la pérdida o privación de esta. Un ejemplo de lo primero lo constituiría la residencia permanente fuera del país de personas naturalizadas; si aquella fue el motivo para otorgar la condición de nacional, la ausencia de esta se puede entender como la pérdida del arraigo o vínculo que la fundamentó. Muchos Estados prevén la retirada de la nacionalidad por este motivo, como es el caso de

⁷⁹ HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 18.

⁸⁰ MACKLIN, A. (2014). Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. *Queen's Law Journal*, 40(1), p. 23. Algunas de las provisiones de la mencionada ley canadiense fueron posteriormente derogadas. En ese sentido, véanse los artículos 10.1(2) y 10(2) de la ley [Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29)].

los Países Bajos⁸¹ o de España.⁸² Por otro lado, una manifestación de la carencia de vínculo sería la adquisición de la nacionalidad mediante fraude o engaño; es decir, sin reunir los requisitos exigidos para tal fin.⁸³

El derecho internacional permite la retirada de una nacionalidad que resulte en apatridia si ocurre con motivo de actos o actitudes desleales contra el Estado de la nacionalidad, o si, en el caso de personas naturalizadas, la adquisición de la nacionalidad se obtuvo mediante medios fraudulentos.⁸⁴ No obstante, la convención es más restrictiva a la hora de interpretar la deslealtad que Hudson, e incluye solo la realización de servicios a otro Estado contraviniendo una prohibición expresa del Estado de la nacionalidad y la realización de conductas que afecten gravemente a sus intereses esenciales. En lo que respecta a la apatridia como resultado de la retirada por conducta fraudulenta en su obtención, el Código Civil español sirve como ejemplo de ello.⁸⁵

1.2.6. Otras causas

A. Trata de seres humanos

⁸¹ El artículo 15 de la Ley sobre Nacionalidad de los Países Bajos dispone que una persona pierde la nacionalidad neerlandesa si posee a su vez una segunda nacionalidad y si ha tenido su residencia principal por un periodo ininterrumpido de 10 años fuera de los Países Bajos y de la UE. Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de marzo de 2019, en el asunto C-221/17 (Tjebbes, Koopman, Saleh Abady y Duboux c. Minister van Buitenlandse Zaken), párrafo 10.

⁸² Los artículos 24 y 25 del Código Civil español prevén la retirada de la nacionalidad española en casos de residencia habitual en el extranjero de personas con doble nacionalidad. Así, el artículo 24.1 establece que “pierden la nacionalidad los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación”; el artículo 24.2 determina que “en todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero”; el artículo 25.1, letra a, centrado en los españoles que no lo sean de origen, dictamina que estos perderán la nacionalidad “cuando durante un período de tres años utilicen exclusivamente la nacionalidad a la que hubieran declarado renunciar al adquirir la nacionalidad española”. Véase el Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

⁸³ El Código Civil español también contempla este motivo en su artículo 25.2.

⁸⁴ Artículos 8.3 y 8.2, respectivamente, de la Convención para reducir los casos de apatridia (1961), adoptada en virtud de la Resolución 896 (IX) de la AGNU de 4 de diciembre de 1954. *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 14458, Vol. 989, p. 175.*

⁸⁵ En España, el artículo 25.2 del Código Civil no se contempla exclusivamente para personas con doble nacionalidad. La aplicación de este precepto puede derivar en apatridia si quien obtuvo la naturalización por fraude no tenía, o no ha adquirido posteriormente, otra nacionalidad, sin que ello contravenga los estándares internacionales.

La trata es tanto causa como consecuencia de situaciones de apatridia. Por ejemplo, muchas personas pertenecientes a tribus en el norte de Tailandia carecen de acceso a documentos de identidad que prueban su nacionalidad, y esta carencia de nacionalidad tiene como resultado la falta de oportunidades educativas y de empleo que coloca a niñas y mujeres en un mayor riesgo de ser tratadas.⁸⁶ De hecho, un informe sobre la apatridia en ese país identifica seis consecuencias de apatridia que son, a su vez, causa de trata de seres humanos; se trata de la pobreza, la falta de empleabilidad, la carencia de acceso a una educación, la discriminación, la corrupción, y la imposibilidad de acceso al sistema sanitario;⁸⁷ pero la trata puede convertirse en causa de apatridia, ya que es habitual que la documentación de las víctimas se pierda o sea destruida deliberadamente, por lo que se ven impedidas a demostrar su identidad y su nacionalidad.⁸⁸

B. Estados sin territorio por efecto del cambio climático

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2009 alertó no solo de islas, sino de otros Estados como los Países Bajos, Guyana o Bangladesh, como territorios amenazados por la subida del nivel del mar, lo cual afectaría a de 600 millones de personas antes de finalizar este siglo;⁸⁹ en concreto, se pronostica que Estados como Maldivas, Kiribati o Tuvalu habrán desaparecido físicamente en esas fechas.⁹⁰ La desaparición de Estados insulares no tiene precedentes en el derecho internacional,⁹¹ pero parece evidente que cuando un Estado deja de existir, también lo hace su nacionalidad, como sucede en el caso de sucesión estatal completa, con la desaparición del Estado

⁸⁶ SOUTHWICK, K. & LYNCH, M. (2009). Op. cit., p. 3. También en United States Department of State (2019). 2019 Trafficking in Persons Report, June 2019, p. 129.

⁸⁷ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2015). The Nexus between Statelessness and Human Trafficking in Thailand. Países Bajos, Wolf Legal Publishers, p. 8.

⁸⁸ ACNUR (2012 a). Op. cit., pp. 26-27.

⁸⁹ BLITZ, B. K. (2009). Op. cit., p. 14.

⁹⁰ Cabe destacar, además, como señala Arenas, que los efectos del cambio climático son, desde hace años, una de las principales causas de desplazamiento humano en el mundo. En ARENAS HIDALGO, N. (2002). El fenómeno de los llamados ‘refugiados medioambientales’, ¿un nuevo desafío para el derecho internacional de los refugiados? *La revitalización de la protección de los refugiados*. Huelva: Universidad de Huelva, p. 261.

⁹¹ DOBRIĆ, M. (2019). Rising Statelessness due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law offer Sufficient Protection? *Statelessness and Citizenship Review*, 1(1), p. 44.

predecesor y de su nacionalidad.⁹² En ese caso, personas que han sido nacionales se convertirían en apátridas porque su Estado carece de territorio, un requisito esencial para el reconocimiento de su estatalidad;⁹³ el Estado deja de ser tal, y desaparece el vínculo que determina la existencia de una nacionalidad.

Para contrarrestar esta problemática, el presidente de Maldivas anunció su intención de comprar tierras en India o Australia para reasentar a sus nacionales en un nuevo lugar y asegurar la permanencia del Estado. En el caso en que eso no ocurriese, McAdam considera que, incluso si se reconoce la continuidad de la estatalidad, las personas con la nacionalidad de dichos Estados hundidos serían, en la práctica, apátridas *de facto*; por otro lado, si los Estados adquieren otro tipo de personalidad legal internacional, como la de organizaciones internacionales como pudiera ser la Orden de Malta, sus nacionales se convertirían en apátridas *de iure*.⁹⁴ Las amenazas climáticas, concretadas en el aumento del nivel del mar, son serias, y pueden generar desnacionalizaciones automáticas masivas y una mayor incidencia de apatridia futura.⁹⁵ Myriam Wyman destaca que existen precedentes históricos en el empleo de territorios ajenos para establecer asentamientos de personas nacionales, y califica como irónico que los Estados que ahora se pueden ver obligados a exigir territorios de otros Estados para reasentar a su población son aquellos que fueron objeto de colonización en otros tiempos. Esta autora resalta el derecho de las personas de los Estados en peligro de desaparición de reasentarse en otros lugares, como una solución de compromiso o alternativa a la compra de territorios.⁹⁶

⁹² WEIS, P. (1979). *Nationality and Statelessness in International Law*. Países Bajos: Stijhoff and Noordhoff p. 136.

⁹³ Así lo establece el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, adoptada en Montevideo, en 1933. En concreto, este precepto establece que “el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente. II. Territorio determinado. III. Gobierno. IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.

⁹⁴ McADAM, J. (2010). ‘Disappearing States’, *Statelessness and the Boundaries of International Law. University of New South Wales Law Research Paper No. 2010-2*, pp. 14, 16, y 21-22.

⁹⁵ DOBRIĆ, M. (2019). Op. cit., pp. 52-53.

⁹⁶ MYRIAM WYMAN, K. (2012). *Sinking States*. En COLE, D. H. & OSTROM, E. (eds.), *Property in Land and Other Resources* (págs. 439-469). New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 440-441.

C. Adopción internacional y gestación subrogada

Las prácticas de algunos Estados en materia de adopción pueden generar apatridia. Por ejemplo, el Código Civil suizo establece que un menor puede ser adoptado si las personas interesadas en la adopción lo han educado y cuidado durante al menos un año.⁹⁷ En caso de adopción internacional en la que el menor sea apátrida o deba renunciar a su anterior nacionalidad para obtener la suiza, dicha situación puede perdurar o generarse, durante al menos un año, en virtud de esta disposición.

Por otro lado, la apatridia motivada por la gestación subrogada es un fenómeno reciente. Los problemas suelen darse en el ámbito internacional, cuando existe un conflicto entre las leyes de nacionalidad de la madre gestante y la de los padres que reclaman la filiación; en concreto, cuando el país del que son nacionales estos últimos prohíbe esta práctica.⁹⁸ En España, esta práctica está prohibida,⁹⁹ lo cual ha motivado, por ejemplo, que las autoridades españolas decidieran no inscribir en el Registro Civil la filiación de dos gemelos nacidos por gestación subrogada en California, a pesar de existir un certificado de nacimiento oficial emitido por un tribunal que declaraba como padre y madre a los españoles que solicitaban su filiación conforme a un acuerdo con la madre gestante. El motivo de las autoridades españolas fue que el procedimiento era nulo conforme a la legislación. Una situación similar ha ocurrido recientemente con el nacimiento de un niño por gestación subrogada en Georgia, quien, al carecer de nacionalidad georgiana o española, se encuentra en situación de apatridia.¹⁰⁰

D. Nacionalidad inefectiva (apatridia *de facto*)

Hasta ahora, se ha hecho referencia a las causas de apatridia conforme a la definición jurídica de este término; es decir, a aquellas circunstancias que privan a una persona de

⁹⁷ Artículo 264(A)I del Código Civil de Suiza.

⁹⁸ RAJAN, S. (2017). International Surrogacy Arrangements and Statelessness. En Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2017), *World's Stateless Report* (págs. 374-384), p. 377.

⁹⁹ En virtud del artículo 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida.

¹⁰⁰ DE BLAS, R. (22 de enero de 2019). España deniega el registro a un bebé nacido de vientre de alquiler en Georgia, *La Vanguardia*.

una nacionalidad, ya sea por la falta de adquisición o retirada de la misma. No obstante, existen situaciones en las que personas con una nacionalidad reconocida se encuentran, en la práctica, como apátridas, por no poder gozar de los derechos y privilegios que el estatuto de nacionalidad confiere a su titular.

Tradicionalmente se ha identificado a las personas apátridas *de facto* como aquellas que habían salido del territorio del país de su nacionalidad y que, una vez fuera, perdían la protección y asistencia de las autoridades porque estas se negaban a ofrecérsela o debido a la renuncia de aquellas.¹⁰¹ Recientemente se ha identificado a estas personas como aquellas carentes de los derechos asociados a una nacionalidad, aquellas que no pueden determinar su nacionalidad, así como, en el contexto de sucesión estatal, aquellas a quienes se les confiere la nacionalidad de un Estado distinto al de su residencia habitual.¹⁰²

Las causas que generan apatridia *de facto* son más evidentes en los contextos migratorios. Así, la falta de protección consular anteriormente referida, el no reconocimiento del pasaporte del que se es titular por otros Estados, estar en posesión de la nacionalidad de un Estado fallido, o la aplicación del principio de *non-refoulement* convierten a personas con una nacionalidad en apátridas en la práctica.¹⁰³ Con respecto a este último punto, podría estar incluyéndose en esta categoría a todas las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, ya que, al estar protegidas frente a la devolución a su país de origen, carecerían de una nacionalidad efectiva. Dicho principio destaca como contenido esencial del derecho de asilo,¹⁰⁴ como la base de dicha institución conforme a su regulación por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (“Convención de 1951”), y cuyo fin es imposibilitar la expulsión o devolución de una persona refugiada al

¹⁰¹ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., p. 7.

¹⁰² MASSEY, H. (2010). UNHCR and *De Facto* Statelessness. *Legal and Protection Policy Research Series, LPPR/2010/01*, pp. 32-60.

¹⁰³ THE EQUAL RIGHTS TRUST (2010). *Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons*. Londres: The Equal Rights Trust, pp. 65-69.

¹⁰⁴ LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). *El derecho de asilo*. Madrid: Trotta, p. 173.

territorio de un Estado donde su vida o su libertad pelagra con motivo de su raza, religión, opiniones políticas, nacionalidad, o pertenencia a un determinado grupo social.¹⁰⁵

También carecerán de nacionalidad efectiva aquellas personas nacionales a quienes se les rechaza la entrada en su propio país, a modo de desnacionalización encubierta.¹⁰⁶ Asimismo, puede darse apatridia *de facto* dentro del país de la nacionalidad. En todo caso se encontrará en esa situación toda persona nacional que sea tratada como extranjera, y, por lo tanto, susceptible, por ejemplo, de ser internada en centros de detención migratoria y de ser expulsada. A todos los efectos, las autoridades están considerando a dicha persona como carente de su nacionalidad, aunque legalmente exista el vínculo que la acredite.

1.3. Consecuencias de la apatridia

La apatridia es una anomalía jurídica que tiene graves consecuencias para el ejercicio de los derechos humanos de quienes se ven afectados por ella. En principio, y de forma general, la persona apátrida carecerá de los derechos asociados a una nacionalidad. No existe una lista exhaustiva de prerrogativas concedidas por dicha institución, aunque en el derecho internacional se entiende que, como mínimo, la nacionalidad otorga al Estado el derecho a la protección diplomática de sus nacionales, y al nacional, el derecho a ser readmitido en su país y residir en él, además del ejercicio de un estatuto que gradualmente ha ido incrementando su contenido gracias al desarrollo del derecho internacional de derechos humanos. Por lo tanto, ser apátrida implica ser tratado como una persona extranjera en todos los Estados; es decir, una persona, como mucho, de segunda categoría en todas las jurisdicciones. Aquellas pueden gozar de un trato igual al otorgado a los

¹⁰⁵ SOLANES CORELLA, Á. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 7, p. 199. Conviene destacar en este punto que la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, extiende la aplicación de dicho principio a las personas beneficiarias de protección subsidiaria, es decir, a personas que, sin reunir los requisitos para obtener el estatuto de persona refugiada, pueden enfrentarse a un riesgo real de ser condenadas a pena de muerte, ser víctimas de torturas o tratos inhumanos o degradantes, o ser objeto de amenazas graves contra su vida o su integridad (artículo 10). Asimismo, y para el caso del estatuto de persona refugiada, esta ley añade la persecución por razón de género y de orientación sexual como motivos que requieren de protección internacional (artículo 3).

¹⁰⁶ MACKLIN, A. (2014). Op. cit., p. 6.

nacionales por un Estado en el caso en que existan convenios de reciprocidad entre los Estados en cuestión, algo que una persona apátrida nunca podrá invocar para obtener aquel fin.

Esta situación no solo supone un problema de derechos humanos para las personas apátridas, sino que también está relacionado con contratiempos para el Estado y la comunidad internacional. En este sentido, la apatridia está estrechamente relacionada con situaciones de pobreza, inestabilidad social, desplazamiento y conflicto derivadas de la exclusión social de poblaciones apátridas; en el peor de los casos, los problemas pueden derivar en situaciones de violencia interna o internacional. Los obstáculos impuestos a los lotshampas en Bután para adquirir la nacionalidad generaron conflicto interétnico a final de la década de 1980 y principios de la siguiente; por otro lado, el empleo de la etnicidad como base para la concesión de la nacionalidad, empleado como instrumento político en los últimos cuarenta años en la región de los Grandes Lagos en África, ha sido el foco de todo conflicto en dicha zona.¹⁰⁷

Desde un punto de vista individual, cabe destacar, en primer lugar, el impacto psicológico de la apatridia. la carencia de una nacionalidad supone denegar el sentido de pertenencia e identidad de la persona apátrida, su marginación, invisibilidad, sentimiento de insignificancia y ausencia de cualquier tipo de forma de empoderamiento, algo que fácilmente puede conllevar a estados depresivos, al alcoholismo, e incluso al suicidio.¹⁰⁸

La nacionalidad es la puerta a los derechos políticos. Las personas apátridas no tienen derecho de sufragio activo o pasivo, y por este motivo el ACNUR los llegó a describir en 1996 como los excluidos del sistema político global del mundo estatalizado.¹⁰⁹ La incapacidad para participar en el desarrollo de la comunidad impide el logro del ya mencionado sentimiento de pertenencia, así como el de identidad, pero también perpetúa su situación al encontrarse sin voz para denunciar su precariedad. Las personas apátridas

¹⁰⁷ ACNUR (2012 a). Op. cit., pp. 35-37. También en SOKOLOFF, C. (2005). Denial of Citizenship: a challenge to human security. *Advisory Board on Human Security*, p. 8.

¹⁰⁸ VAN WAAS, L. (2008). *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. Amberes: Intersentia, p. 13.

¹⁰⁹ ACNUR (1996 a). The problem of statelessness has become a live issue again. 1 de marzo de 1996.

también ven limitada su libertad de movimiento, así como su posibilidad para viajar, al carecer de documentos,¹¹⁰ circunstancia que afecta también su acceso a la sanidad y a la educación.

Por otro lado, este colectivo, al no tener autorización para trabajar, se ve empujado al empleo informal y la economía sumergida, y a posible explotación laboral que suele acrecentarse ya que muchas personas apátridas temen acudir ante las autoridades para evitar posible detención migratoria y consecuente expulsión del territorio. Asimismo, aquellas que cuenten con permisos de residencia y de trabajo ven limitada la oferta de empleos y ocupaciones, ya que ciertos oficios están destinados exclusivamente para nacionales, y, además, en algunos casos, determinadas profesiones requieren un tipo de formación académica inaccesible a aquellas personas. Quienes se encuentran en situación irregular carecen también de acceso al sistema de seguridad social que les permita obtener prestaciones por desempleo o jubilación, por ejemplo, así como a servicios financieros o bancarios, o a obtener propiedades y registrar sociedades empresariales, por lo que normalmente se ven abocadas a situaciones de precariedad y pobreza que les impide gozar de un nivel de vida adecuado.¹¹¹

La búsqueda de una mejor vida suele llevar a muchas personas apátridas a abandonar el territorio en el que residen para instalarse en otro Estado, lo cual dificulta el mantenimiento de la unidad familiar, algo especialmente complejo si se tiene además en cuenta las dificultades existentes para contraer matrimonio en caso de personas indocumentadas que no pueden probar su identidad. Pero no solo la motivación económica y social genera desplazamiento forzado, sino que también existen prácticas estatales discriminatorias y de persecución que, mediante la privación arbitraria de nacionalidad o desnacionalizaciones masivas, pretenden invisibilizar a determinados colectivos y expulsarlos del territorio estatal o forzar a sus miembros a huir del mismo.

¹¹⁰ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y ACNUR (2017). Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices. Viena, 28 de febrero de 2017, p. 10. También en ACNUR (1999). What would life be if you had no nationality? Ginebra, marzo de 1999, p. 3.

¹¹¹ VAN WAAS, L. (2014 a). Op. cit., pp. 16-17.

Además de lo vivido por los lotshampas en Bután, este es también el caso de los bidunes en Kuwait o de los rohinyá en Myanmar.¹¹² Estos últimos, a pesar de tener prohibido el abandono del territorio birmano, han huido en grandes números a países vecinos, pero es habitual que sean deportados o rechazados en la frontera, y acaben en manos de tratantes.¹¹³

Como se advertía en el apartado de las causas de la apatridia, esta funciona tanto como motivo como consecuencia del tráfico de seres humanos. De hecho, se han identificado siete consecuencias de la apatridia que son, a su vez, causas comunes de trata: situación de pobreza, inaccesibilidad al empleo formal, falta de formación educativa, discriminación, corrupción, exclusión del sistema sanitario, y necesidad de tratamientos médicos.¹¹⁴ La violencia y el abuso sexual son también consecuencias de la apatridia relacionadas con la trata de seres humanos.¹¹⁵ Por otro lado, los menores cuyo nacimiento no ha sido inscrito o que carecen de certificado de nacimiento se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en este contexto. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha denunciado este hecho, y ha resaltado que si su nacimiento no ha sido inscrito o no constan de certificado de nacimiento, “son especialmente vulnerables al tráfico y a la trata de personas” ya que “deben viajar de manera ilegal y, por lo tanto, la probabilidad de que tengan que recurrir a intermediarios ilícitos para facilitar la migración es más elevada”, por lo que “corren un riesgo mayor de ser víctimas de la trata y de la explotación”. Pero esto no solo es cierto para aquellos menores que se encuentren en un contexto migratorio, ya que el mero hecho de no haber sido inscritos les hace “especialmente vulnerables a los traficantes de niños”, así como a que su posible abducción y explotación “pasen inadvertidas a ojos de las autoridades”.¹¹⁶ Al margen del tráfico de seres humanos, los menores apátridas se encuentran en otras situaciones de

¹¹² VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., pp. 13-14.

¹¹³ THE EQUAL RIGHTS TRUST (2010). Op. cit., pp. 148 y 167.

¹¹⁴ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2015). Op. cit., p. 8.

¹¹⁵ United States Department of State. Statelessness. *Bureau of Population, Refugees, and Migration* (web).

¹¹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Inscripción de los nacimientos y derecho de todo ser humano al reconocimiento en todas partes de su personalidad jurídica, A/HRC/27/22, párrafos 30-31.

vulnerabilidad por no poder demostrar su minoría de edad, y verse así forzados a trabajar o ingresar en el ejército;¹¹⁷ asimismo se encuentran con obstáculos en el acceso al sistema educativo y no se encuentran comprendidos en los programas sanitarios infantiles que incluyen vacunaciones esenciales.¹¹⁸

Para finalizar este apartado, conviene advertir que una consecuencia de la apatridia es su propia cronificación, de forma que la apatridia actúa como causa y consecuencia de sí misma, a modo de círculo vicioso en el que se entremezclan distintas circunstancias, como la discriminación múltiple, que dificultan el acceso a una nacionalidad. La apatridia es causa de apatridia cuando los padres, apátridas, carecen de medios, recursos, conocimiento y habilitación para registrar el nacimiento de sus hijos; estos heredan la apatridia, perpetuándola intergeneracionalmente. Opera en estos casos como causa, y como consecuencia.

2. Introducción al concepto de nacionalidad

2.1. Definición

El concepto de nacionalidad surgió como consecuencia de la Paz de Westfalia (1648), que trajo consigo la aparición de Estados independientes y soberanos; aquella nueva institución sirvió como herramienta en el nuevo orden mundial estatalizado para definir claramente la jurisdicción personal de los Estados,¹¹⁹ es decir, para diferenciar entre quienes estaban obligados a ser leales a un soberano y quienes no. Se trataba, por lo tanto, de un elemento de competencia estatal exclusiva.¹²⁰ Desde ese momento, la nacionalidad describió el vínculo jurídico existente entre un Estado soberano y una persona a través

¹¹⁷ AIRD, S., HARNETT, H. & SHAH, P. (2002). *Stateless Children. Youth Who Are Without Citizenship*. Washington: Youth Advocate Program International, p. 7.

¹¹⁸ ACNUR (2012 a). Op. cit., p. 33.

¹¹⁹ BLACKMAN, J. L. (1998). State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality Under International Law. *Michigan Journal of International Law*, 19(4), p. 1149.

¹²⁰ EDWARDS, A. (2014). The meaning of nationality in international law in an era of human rights: procedural and substantive aspects. En EDWARDS, A. y VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 11-43). Cambridge: Cambridge University Press, p. 12.

del cual aquel reconoce a esta como miembro de la comunidad que forma su unidad político-administrativa.

Weis diferencia entre la nacionalidad como elemento de derecho nacional y como instrumento de derecho internacional. En cuanto a este último, la doctrina clásica define la nacionalidad en este ámbito como una relación entre un sujeto de derecho internacional y objetos de ese mismo derecho; dicha relación presupone la coexistencia de Estados soberanos y la vigencia de derechos y deberes interestatales. Por lo que respecta a la nacionalidad como instrumento de derecho nacional, este autor afirma que se trata de una noción definida por la legislación estatal, de forma que su significado y su contenido dependen de ella, y, por ello, no existe una única definición de nacionalidad, sino tantas como Estados existentes. No obstante, aboga por una definición general que describe a la nacionalidad como aquel mecanismo que denota un vínculo especial entre la persona y el Estado que confiere derechos y deberes recíprocos distintos de aquellos surgidos de la relación entre una persona extranjera y el mismo Estado en cuestión.¹²¹

Esa conexión que fundamenta el vínculo entre las dos partes de la relación, y que deriva en la existencia de derechos y deberes recíprocos, fue tomada por la CIJ en el asunto *Nottebohm* en su definición de nacionalidad, descrita como el vínculo jurídico que tiene como fundamento un hecho social de apego, una conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos, junto con la presencia de derechos y deberes recíprocos.¹²² Este significado ha sido posteriormente recogido por la doctrina, así como por la Real Academia Española (“RAE”), en su segunda acepción del término,¹²³ el Tribunal Constitucional alemán: “la nacionalidad es el requisito legal para un estatuto de igualdad que implica igualdad de deberes, por un lado, e igualdad de derechos políticos, por otro,

¹²¹ WEIS, P. (1979). Op. cit., pp. 29 y 32.

¹²² “Nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interest and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”. Corte Internacional de Justicia (1955). Asunto *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), Segunda Fase. Decisión de 6 de abril de 1955, p. 23.

¹²³ “Vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano de ese Estado en función del lugar en que ha nacido, de la nacionalidad de sus padres o del hecho de habersele concedido la naturalización”. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea].

cuyo ejercicio es la única fuente de legitimidad del poder en una democracia”,¹²⁴ y el propio Tribunal Supremo en España:

“la nacionalidad, pues, es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado, según se establece en la legislación del Estado, y comprende derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como las responsabilidades del Estado del individuo; mas todo ello, como venimos señalando, en el marco de una relación de voluntariedad y mutua aceptación”.¹²⁵

Vista así, la nacionalidad puede entenderse como una competencia exclusiva de ámbito estatal, como había sido considerada tradicionalmente, pero la Corte Permanente de Justicia Internacional (“CPJI”), precursora de la CIJ, ya advirtió en 1923 que, si bien las cuestiones relativas a la nacionalidad eran, en principio, asuntos de jurisdicción estatal, y que la nacionalidad no estaba regulada en el derecho internacional, la prerrogativa estatal para operar con discreción en esta materia estaba limitada por sus compromisos contraídos con otros Estados; de forma que existían ya entonces competencias exclusivas del Estado que estaban limitadas por el derecho internacional, como era el caso de la nacionalidad.¹²⁶

Por lo tanto, la nacionalidad comenzó a ser vista como una institución de derecho nacional que tenía consecuencias en el derecho internacional.¹²⁷ Desde esta doble perspectiva, la nacionalidad, desde el punto de vista del derecho interno, garantiza una serie de bienes, servicios y derechos, así como obligaciones, a quienes la poseen; desde el ámbito del derecho internacional, la nacionalidad va más allá de los derechos individuales para crear obligaciones entre Estados, como la obligación de readmitir a sus nacionales venidos del

¹²⁴ Traducción del autor de este trabajo de la cita recogida en HAILBRONNER, K. (2006). Nationality in public international law and European law. En BAUBÖCK, R., ERSHØLL, E., GROENENDIJK, K., & WALDRAUCH, H. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policy and Trends in 15 European States, Volume I: Comparative Analyses* (págs. 35-104). Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 36.

¹²⁵ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º 10503/2003), fundamento jurídico noveno.

¹²⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 a). Opinión Consultiva n.º 4, sobre los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos.

¹²⁷ SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Nationality and Statelessness. En OPESKIN, B., PERRUCHOUD, R. & REDPATH-CROSS, J. (eds.), *Foundations of International Migration Law* (págs. 93-122). Cambridge: Cambridge University Press, p. 93.

extranjero, pero también prerrogativas estatales, como el derecho a ejercitar protección diplomática.¹²⁸ Así, la nacionalidad es un concepto clave en el derecho internacional y de ella dependen numerosos derechos para las personas.

2.2. Aclaraciones conceptuales

2.2.1. Nacionalidad cívica y nacionalidad étnica

La definición de nacionalidad por parte del CIJ en el asunto *Nottebohm* coincide, como se ha hecho referencia, a la segunda de las acepciones contempladas por la Real Academia Española en su diccionario de la lengua española: “vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano de ese Estado en función del lugar en que ha nacido, de la nacionalidad de sus padres o del hecho de habersele concedido la naturalización”.¹²⁹

No obstante, existen otras dos definiciones, y una de ellas puede dar lugar a confusión. Así, la tercera acepción entiende por nacionalidad a la “comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica o cultural”, en el sentido del artículo 2 de la Constitución española.¹³⁰ No existe aquí problema alguno en cuanto a la identificación de la segunda con la tercera acepción, ya que en esta última no existe ningún vínculo entre la persona y una organización territorial: la definición no describe dicha relación, sino que sirve para denominar a la entidad territorial con una identidad histórica o cultural especial.

Sí pueden surgir dudas con respecto a la primera de las acepciones: “condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación”. Esta parece describir un tipo de nacionalidad distinta a la vista hasta ahora, a la cual podemos denominar nacionalidad cívica o política. Nos encontramos ahora con una nacionalidad étnica, que no refleja el

¹²⁸ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., pp. 12-13.

¹²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea].

¹³⁰ Este precepto constitucional reconoce la existencia de “nacionalidades y regiones” en el Estado español: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Constitución española de 1978.

vínculo de la persona o grupo de personas con un Estado, sino con una nación, entendida esta como “conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”.¹³¹ Ambas constituyen elementos básicos de la identidad de la persona; en el primer caso, se refiere a una identidad política, mientras que en el segundo se hace referencia a una identidad cultural. Cabe destacar que esta diferencia identitaria se diluye en el Estado-nación en los que se ha diseñado una asimilación de todos sus habitantes a una cultura dominante, por lo que incluso la nacionalidad cívica puede conllevar un sentimiento de identidad cultural, más emocional que el mero vínculo político que la define.

El empleo del término nacionalidad en un sentido étnico es propio de la mayoría de los idiomas del centro y del este de Europa. En estas regiones, las identidades nacionales surgieron en el marco de imperios multilingües, y, por lo tanto, las afiliaciones nacionales no siempre se corresponden con el vínculo jurídico que une al individuo con un Estado. De hecho, Arendt afirma que los nacionalismos centroeuropeos se fundamentan en la identificación de la nación como una sociedad que sustituye a la familia, de forma que “la ‘sangre y el suelo’ rigen las relaciones entre sus miembros.”¹³² Así, en estas zonas se emplea el término ciudadanía para hacer referencia a la nacionalidad de carácter cívico o político, mientras que el uso de la palabra nacionalidad se emplea para referir la identidad etnolingüística, cultural y emocional. Una persona puede tener la ciudadanía (nacionalidad cívica) de Rumanía porque tiene un pasaporte que lo atestigua, pero tener la nacionalidad húngara porque su identidad cultural y su idioma es el húngaro.¹³³

2.2.2. Nacionalidad y ciudadanía

Acabamos de observar que en aquellos sitios en los que se utiliza el concepto de nacionalidad para describir el vínculo entre una persona y una nación entendida como

¹³¹ Tercera acepción de la definición de “nación”. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea].

¹³² ARENDT, H. (2016). *La condición humana*. Barcelona: Paidós, p. 285.

¹³³ GYULAI, G. (2012). Statelessness in the Tower of Babel – How do you say stateless in your language? *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 20 de junio de 2012].

colectivo de personas y no como organización política se emplea el término de ciudadanía para hacer referencia a la nacionalidad en el sentido político que se ha descrito al inicio de este epígrafe.

Por otro lado, en el derecho internacional y en el inglés jurídico se emplean las palabras nacionalidad y ciudadanía indistintamente.¹³⁴ En ocasiones, sin embargo, se usan ambas para describir realidades similares, pero con matices que las diferencian claramente. Así, según Weis, desde un punto de vista conceptual y lingüístico, los términos “nacionalidad” y “ciudadanía” enfatizan dos aspectos diferentes de una misma noción: pertenencia a un Estado. “Nacionalidad” destaca el aspecto internacional, y “ciudadanía” el nacional; conforme a las leyes de la mayoría de los Estados, la ciudadanía denota membresía plena, que incluye la posesión de derechos políticos; algunos Estados distinguen entre diferentes clases de miembros (sujetos y nacionales).¹³⁵ Por ello, conviene centrar ahora el estudio a la diferenciación entre los dos términos a propósito de este trabajo.

Como se ha observado, en la literatura sobre apatridia y en el derecho internacional los términos nacionalidad (*nationality*) y ciudadanía (*citizenship*) se emplean indiferenciadamente,¹³⁶ ambos para significar el vínculo jurídico existente entre el individuo y el Estado que lo reconoce como miembro de pleno derecho de su sociedad, y que implica una serie de derechos y deberes recíprocos. No obstante, ambos conceptos son complejos por cuanto tienen distintas acepciones y no siempre son usados de igual forma en todas las lenguas.

En la lengua española, y tal y como se ha recogido previamente, constan tres acepciones de nacionalidad. Aquí interesa la primera de ellas (“condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación”), la cual hace referencia a la idea de identidad nacional; es decir, a la pertenencia emocional, cultural, identitaria, abstracta, y no jurídica o contractual. Así se define la nacionalidad en idiomas del este de Europa, como el polaco,

¹³⁴ ACNUR (2005). Nacionalidad y Apatridia: Manual para Parlamentarios, n°. 11, Unión Inter-Parlamentaria Mundial, 2005, p. 3.

¹³⁵ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., p. 13.

¹³⁶ ACNUR (2005). Op. cit., p. 3.

el húngaro o el rumano;¹³⁷ las nacionalidades así entendidas están presentes en Estados multiétnicos, en los que coexisten diversas identidades culturales y lingüísticas y, por lo tanto, distintas nacionalidades dentro de un mismo aparato estatal, como sucedió, por ejemplo, en el Imperio austrohúngaro y el Imperio otomano. Estos idiomas identifican a la ciudadanía como el vínculo entre el Estado, que no nación, y el individuo que la segunda acepción que la RAE adopta para el término nacionalidad en español. Así es como suele entenderse el término en aquellas lenguas de Europa occidental donde surgió el Estado-nación como ente homogeneizador de culturas e identidades en una sola. De hecho, en inglés, la nacionalidad es definida como “national status” entendido este como “a legal relationship involving allegiance on the part of an individual and usually protection on the part of the state”, y como “membership in a particular nation”;¹³⁸ en francés, se entiende por *nationalité* la “appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un État”, y también como “groupement d'individus ayant même origine, ou tout au moins une histoire et des traditions communes”, y “état, condition d'un peuple constitué en corps de nation”.¹³⁹ Las similitudes con el español son más que evidentes en ambos idiomas.

Decíamos que el derecho internacional utiliza los términos ciudadanía y nacionalidad para hacer referencia al mismo concepto, y es que el inglés considera que *citizenship* o ciudadanía es “the status of being a citizen”, definiéndose *citizen* como “a member of a state” o “a native or naturalized person who owes allegiance to a government and is entitled to protection from it”;¹⁴⁰ es decir, es concebida como sinónimo de nacionalidad, tal y como se ha definido más arriba. De igual forma sucede en lenguaje alemán, donde *Nationalität* (nacionalidad) y *Saatsangehörigkeit* (ciudadanía) tienen el mismo

¹³⁷ GYULAI, G. (2012). Op. cit. (blog).

¹³⁸ Definición del término “nationality” en el diccionario en línea Merriam-Webster..

¹³⁹ Definición de *nationalité* en el diccionario en línea Larousse.

¹⁴⁰ Definiciones de *citizenship* y *citizen* en el diccionario en línea Merriam-Webster.

significado;¹⁴¹ o en el italiano, lengua que aplica indistintamente *cittadinanza* y *nazionalità*,¹⁴² aunque con preferencia por la primera.¹⁴³

Sin embargo, en español, esta relación semántica no es del todo clara. En su definición de ciudadanía, la RAE establece las siguientes acepciones:

1. Cualidad y derecho de ciudadano.
2. Conjunto de ciudadanos de un pueblo o nación.
3. Comportamiento propio de un buen ciudadano.¹⁴⁴

Para entender por completo el concepto, se requiere acudir a la definición de ciudadano:

1. Natural o vecino de una ciudad.
2. Perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos.
3. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.
4. Hombre bueno.
5. Habitante libre de las ciudades antiguas.¹⁴⁵

A los efectos de la materia que nos ocupa, observamos que la RAE define ciudadanía como la “cualidad y derecho de ciudadano”; es decir, la “cualidad y derecho” de aquella “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y

¹⁴¹ El término *Nationalität* se define como *Staatsangehörigkeit*, siendo este descrito como el vínculo jurídico con un Estado, remitiéndose, a su vez, al primer concepto. Definiciones de *Nationalität* y *Staatsangehörigkeit* en el diccionario en línea Duden.

¹⁴² En italiano, *cittadinanza* se define como “condizione di appartenenza di un individuo a uno Stato, con i diritti e i doveri che tale relazione comporta”, y “nazionalità”, en su segunda acepción, como “appartenenza a un determinato stato, detto in senso proprio di persone giuridiche o beni iscritti in pubblici registri, quali navi, aeromobili e sim., ma riferito spesso, sebbene impropriam, anche a individui, come sinon. di *cittadinanza*”; es decir, la definición de “nacionalidad” se remite a la de “ciudadanía”, como sinónimos. Definiciones de *cittadinanza* y *nazionalità* del diccionario en línea Trecanni..

¹⁴³ Así lo demuestra el uso del término *cittadinanza* en la normativa sobre la materia: Nuove norme sulla cittadinanza, Legge 5 febbraio 1992, n. 91.

¹⁴⁴ Definición de “ciudadanía”. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea].

¹⁴⁵ Definición de “ciudadano”. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea].

sometido a sus leyes”. Así lo entiende también la Allegue, quien describe a la ciudadanía como un estatuto del que son titulares las personas aceptadas dentro de una comunidad política dada y que les atribuye derechos y deberes.¹⁴⁶

Ello parece encajar con la segunda acepción de la definición de nacionalidad que, recordemos, habla del “vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano”. No obstante, el matiz referente a la membresía activa que implica ser titular de derechos políticos complica la identificación completa entre ambos términos. Si bien el Estado concede la ciudadanía a las personas nacionales, y aquella condición implica la titularidad de derechos políticos, cabe considerar a la nacionalidad como un elemento más amplio que el de ciudadanía, y que esta solo puede alcanzarse a través de unos requisitos, como la edad, o la ausencia de inhabilitación para ejercer el sufragio activo, por ejemplo, entre los que la nacionalidad opera como condición indispensable. Así lo recogió también Córdova, Relator Especial de Naciones Unidas sobre nacionalidad, incluida la apatridia, cuando afirmó que ciudadana es la persona nacional que goza de derechos políticos, de forma que existen personas con nacionalidad que no son ciudadanas, por no ser titulares de aquellos, como es el caso universal de los menores o, en algunos casos, de mujeres, personas con discapacidad psíquica, o personas que cumplen una condena penal.¹⁴⁷

En la lengua francesa, se entiende de forma similar el concepto de *citoyenneté*, al ser este la condición de *citoyen* (ciudadano), que implica una situación positiva creada por el reconocimiento pleno de personas con el estatuto de ciudadanas. Esta ciudadanía permite que la persona ciudadana sea titular, dentro de una comunidad política determinada, de todos los derechos civiles y políticos. El término *citoyen* se define de forma parecida, al considerarse como persona que, desde la Antigüedad, disfruta del derecho de la ciudad, lo cual se asemeja a la quinta acepción de la lengua española y, entre otras, como persona

¹⁴⁶ ALLEGUE AGUETE, P. (2001). Sobre el concepto de ciudadanía, ¿una senda ilustrada? *Jueces para la Democracia*, 41, p. 37.

¹⁴⁷ CÓRDOVA, R. (1953). Nationality, including Statelessness - Report on the Elimination or Reduction of Statelessness by Roberto Córdova, Special Rapporteur, A/CN.4/64. *Yearbook of the International Law Commission 1953*, vol. II, p. 30, párrafo 32.

que ejerce, en su Estado de origen, los derechos civiles y políticos, y especialmente el derecho de voto, por oposición a las personas extranjeras,¹⁴⁸ que vuelve a hacer referencia, tal y como sucede en la lengua española, a la ciudadanía como un estatuto jurídico vinculado al pleno ejercicio de derechos políticos y, en este caso, también civiles.

Un ejemplo pragmático de esta distinción entre ciudadanía y nacionalidad se evidencia claramente en los textos legales de países suramericanos. En sus ordenamientos queda patente el hecho de que la ciudadanía es un estatuto jurídico que otorga plena capacidad legal para participar públicamente como miembro de la sociedad en virtud de derechos y deberes políticos que el Estado concede e impone (por ejemplo, a una persona mayor de dieciocho años), sin que la carencia de ciudadanía implique la ausencia de nacionalidad o apatridia, ya que la nacionalidad alude a la condición de aquella persona a quien el Estado reconoce como miembro de su sociedad, lo cual incluye a menores de edad y a personas inhabilitadas para ejercer derechos políticos.¹⁴⁹ Como se puede observar, no son realidades equivalentes, pero son conceptos íntimamente relacionados, ya que la nacionalidad es una condición para la obtención del estatuto de ciudadanía.

Las constituciones de Colombia,¹⁵⁰ México,¹⁵¹ Perú,¹⁵² Chile,¹⁵³ Costa Rica,¹⁵⁴ Honduras,¹⁵⁵ Uruguay¹⁵⁶ y Paraguay¹⁵⁷ otorgan la ciudadanía a las personas mayores de dieciocho años con nacionalidad de los respectivos Estados, y vinculan ese estatuto con el pleno ejercicio de los derechos políticos. En Venezuela, si bien su constitución también distingue entre ambos términos, es la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía la que los define

¹⁴⁸ Definición de *citoyenneté* y *citoyen* en el diccionario en línea Larousse. *Citoyenneté* se describe como la “qualité de citoyen”, es decir, una “situation positive créée par la pleine reconnaissance aux personnes de leur statut de citoyen”; asimismo, “le citoyen dispose, dans une communauté politique donnée, de tous ses droits civils et politiques”. *Citoyen* es definido como: “dans l'Antiquité, personne qui jouissait du droit de vote”, y como “personne jouissant, dans l'État dont il relève, des droits civils et politiques, et notamment du droit de vote (par opposition aux étrangers).

¹⁴⁹ GYULAI, G. (2012). Op. cit. (blog).

¹⁵⁰ Artículo 98 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁵¹ Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁵² Artículo 30 de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹⁵³ Artículo 13 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

¹⁵⁴ Artículo 90 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

¹⁵⁵ Artículo 36 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

¹⁵⁶ Artículo 80 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967.

¹⁵⁷ Artículo 152 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.

y la que establece las condiciones para obtener la ciudadanía: su artículo 4 dictamina que la ciudadanía es “la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes”, y la nacionalidad el “vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado”; en su artículo 50 se determina que optan a la ciudadanía las personas nacionales que no estén sujetas a inhabilitación política y que cumplan con las condiciones de edad, en referencia a los dieciocho años fijados por la constitución venezolana para ejercer el derecho al sufragio activo.¹⁵⁸ De manera similar se define la nacionalidad en la Constitución de Ecuador: “la nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que existen en el Ecuador plurinacional”.¹⁵⁹ En este texto no se alude a la ciudadanía como entidad distinta ni se enumeran sus requisitos, pero queda patente su concepción como elemento diferente a la nacionalidad cuando ese mismo artículo concede la ciudadanía a “todas las ecuatorianas y los ecuatorianos”; es decir, aunque no esté definida la ciudadanía, la nacionalidad es aquí también condición para ejercerla. La ciudadanía es, por lo tanto, un estatuto formal que convierte a su titular en privilegiado por reconocerlo como miembro de la comunidad política, pero que también opera como vínculo de identidad, pertenencia y reconocimiento en dicho espacio;¹⁶⁰ pero exige la preexistencia del estatuto de nacionalidad para su vigencia.

El concepto de ciudadanía así entendido es similar al originario de las *polis* griegas que veremos más adelante, y que aludía a la participación de los hombres libres de determinado estatus en la vida pública de la ciudad o *polis*; además, aunque en el mundo clásico no existía la nacionalidad, el estatus de ciudadano estaba reservado, con excepciones, al igual que ahora, a las personas nativas, nacidas en la ciudad; es decir, el nacimiento en la ciudad, entre otros, era requisito indispensable para ser ciudadano,

¹⁵⁸ Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de la República Bolivariana de Venezuela de 2004.

¹⁵⁹ Artículo 6 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

¹⁶⁰ DE LUCAS MARTÍN, J. (2003). *Globalización e identidades*. Claves políticas y jurídicas. Barcelona: Icaria, pp. 16-17.

circunstancia apuntada también por De Vitoria.¹⁶¹ La exclusión ejercida hoy por la nacionalidad estaba ya presente en el mundo clásico; ahora, solo las personas nacionales tienen derechos políticos, y antiguamente solo quienes, entre otros requisitos, y con excepciones, habían nacido en la ciudad. Por lo que respecta a la apatridia, por lo tanto, la ciudadanía es irrelevante, ya que, sin nacionalidad, nunca podrán las personas apátridas acceder a aquella.

En español, y en el ámbito de la apatridia, debemos por lo tanto emplear el término nacionalidad y no el de ciudadanía. Apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”;¹⁶² es decir, la apatridia se origina ante la ausencia de una nacionalidad. La ciudadanía, como estatuto que se le concede a las personas nacionales, también está ausente en la condición de apátrida, pero solo por el hecho de que, como se acaba de decir, la nacionalidad es una condición para el disfrute de los derechos de la ciudadanía. Las traducciones al español de los instrumentos de derecho internacional usan principalmente el término nacionalidad, y de manera exclusiva aquellos que abordan específicamente la apatridia.

No obstante, en el estudio de la evolución del concepto de nacionalidad, se empleará el término ciudadanía; no como sinónimo de aquella, sino en la quinta acepción de la RAE (“habitante libre de las ciudades antiguas”) para referirse a los habitantes que formaron parte de la vida pública de las ciudades-Estado antiguas y medievales, hasta el advenimiento del Estado-nación y surgimiento del nacionalismo, las naciones y la nacionalidad entendida como el vínculo jurídico existente entre el individuo no ya con la ciudad, sino con el Estado. Por ello, usaremos *ciudadanía* para referirnos a la relación establecida entre la persona y la ciudad en el mundo clásico y en la Edad Media; en cambio, aludiremos a la *nacionalidad* con el surgimiento del Estado-nación en la Época Moderna.

¹⁶¹ DE VITORIA, F. (1946). *Relaciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Madrid: Espasa-Calpe, p. 93.

¹⁶² Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

3. Evolución del concepto de ciudadanía: historia de una exclusión

3.1. Introducción

La apatridia es tan antigua como el concepto de nacionalidad, pero la situación de vulnerabilidad de quienes hoy carecen de un vínculo jurídico-político con un Estado u organización política estable similar no es tan reciente. La historia de la apatridia es compleja, ya que surge como problema de gran magnitud por primera vez después de la Primera Guerra Mundial como consecuencia del desplazamiento masivo de personas y la creación de nuevos Estados, pero se trata de un elemento de exclusión que, si bien hoy requiere de la nacionalidad y de un Estado para operar, anteriormente se daba en otras circunstancias, por lo que, además de analizar la historia de la nacionalidad, nos aproximaremos al estudio de la ciudadanía como herramienta que desde la Antigüedad ha excluido a colectivos y personas individuales, y cuyas consecuencias se asemejan a las experimentadas hoy por las personas afectadas por la apatridia.

Así, la nacionalidad es un mecanismo de exclusión que la DUDH pretende paliar mediante la garantía del derecho a una nacionalidad de todo ser humano. Arendt ya advirtió de la importancia de dicho instrumento como requisito del “derecho a tener derechos”, y de que las minorías se dieron cuenta de que debían ser naciones, es decir, tener una nacionalidad propia, para que se les reconocieran los derechos humanos, ya que no por ser humanas gozaban de ellos, sino que en tanto no fueran de una nacionalidad determinada, propia, quedaban excluidas.¹⁶³ El instrumento de exclusión del que es consecuencia la apatridia ha existido en la historia con otros nombres, y aquí haremos un repaso a la figura de la ciudadanía. Esta es similar a la nacionalidad en cuanto a vínculo jurídico entre un individuo y un territorio, pero con una ciudad y no un Estado. La ciudadanía actual y la nacionalidad son herederas de las formas primitivas y medievales de ciudadanía; no obstante, la nacionalidad va más allá que aquella, como hemos visto en el apartado anterior: para ser nacional no se requiere ser ciudadano, pero para gozar de los beneficios de la ciudadanía, se necesita tener una nacionalidad. Sea como fuere, tanto

¹⁶³ ARENDT, H. (2016). Op. cit., p. 420.

la ciudadanía como la nacionalidad, en tanto instituciones que manifiestan una forma de pertenencia al Estado, son “uno de los bienes primarios”.¹⁶⁴ De ahí que la falta de cualquiera de ellas sea causa fundamental de exclusión social.

La exclusión es una historia con tres claros protagonistas: pobres, extranjeros y mujeres, categorías permeables entre sí. Eso lo ha heredado la apatridia como consecuencia de mecanismos de exclusión. La mujer, en muchos Estados, es generadora de apatridia debido a las leyes de nacionalidad que discriminan a la mujer y le impiden transmitir su nacionalidad a sus descendientes; las personas que sufren pobreza, como las minorías étnicas o colectivos desfavorecidos, se ven afectadas por la apatridia de forma desproporcionada, pero no tienen por qué ser extranjeras, ya que aquella afecta también a personas nativas, como los romaníes en Europa del este, los rohinyás en Myanmar, o los saharauis.

3.2. Necesidad de pertenencia

La necesidad de pertenencia es el motivo social fundamental del ser humano.¹⁶⁵ Aristóteles ya señaló que el ser humano es un animal político por naturaleza (*zōon politikon*),¹⁶⁶ como condición humana fundamental y clave distintiva con respecto a las distintas formas de vida animal, que manifiesta la preexistencia de la condición de animal social que comparte con todas ellas.¹⁶⁷ Así se entiende que las personas estemos condicionadas por aquella necesidad, por un fuerte deseo para formar y mantener vínculos interpersonales duraderos; el individuo busca interacciones frecuentes y positivas en el contexto de relaciones duraderas y afectuosas.¹⁶⁸ Ello es clave para contribuir a su plena autorrealización.¹⁶⁹

¹⁶⁴ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria, p. 23.

¹⁶⁵ FISKE, S. T. (2014). *Social Beings: Core Motives in Social Psychology*. Princeton: Wiley, p. 16.

¹⁶⁶ ARISTÓTELES (1988). *Política (Libro III)*. Madrid: Editorial Gredos, p. 168.

¹⁶⁷ ARENDT, H. (2016). Op. cit., p. 38.

¹⁶⁸ BAUMEISTER, R. & LEARY, M. (1995). The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), p. 522.

¹⁶⁹ MASLOW, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, pp. 380-381.

No obstante, no toda pertenencia ayuda a ese desarrollo personal. Para lograr una autoimagen positiva que fomente la autoestima, el grupo de pertenencia (endogrupo) debe contribuir a una identidad social positiva; esta consiste en aquellos elementos de la imagen que tiene el individuo de sí mismo y que se forma por las categorías sociales o grupos a los que pertenece, a través de procesos de categorización, identificación y comparación. La evaluación del endogrupo se realiza con referencia a otros grupos (exogrupos) a través de un proceso de comparación social. El resultado será negativo si no hay diferencias significativas entre grupos; es decir, si el hecho de pertenecer a su endogrupo no le reporta beneficios que no le puedan ofrecer los exogrupos. Ante esta situación, el individuo puede optar por dejar el grupo y escoger otro que satisfaga sus necesidades o mantenerse en él e intentar fomentar su distintividad para lograr una mayor diferenciación con respecto al resto, mejorando así su autoestima.¹⁷⁰ Esto explica la competitividad y agresividad grupal para mantener su percibida homogeneidad y señas de identidad que justifican la exclusión de los no miembros.¹⁷¹

La combinación de un fuerte favoritismo por los endogrupos y el efecto de homogeneidad del exogrupo, consistente en la percepción de mayor semejanza entre los miembros de los exogrupos que del propio endogrupo, facilita la deshumanización de los miembros de aquellos,¹⁷² y, por consiguiente, su exclusión y posible abuso justificado por la necesidad de mantener una distintividad propia y una diferenciación que fomente una identidad social positiva. Los grupos, y, por ende, toda comunidad, comporta exclusión;¹⁷³ ese es también el caso de la ciudadanía y la nacionalidad.

La ciudadanía y la nacionalidad son claves identitarias fundamentales que siguen el esquema de la identidad social como todo grupo o comunidad. Ambas son instituciones

¹⁷⁰ TAJFEL, H. & TURNER, J. C. (1979). The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. En JOST, J. T. & SIDANIS, J. (eds.), *Key readings in social psychology. Political psychology: Key readings* (págs. 276-293). Nueva York: Psychology Press, pp. 283-284.

¹⁷¹ Para SCHMITT, la distinción entre “amigo” y “enemigo” es clave para entender las acciones y motivos políticos. En SCHMITT, C. (2007). *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 26.

¹⁷² SWANN, W. B. & BOSSON, J. K. (2010). Self and Identity. En FISKE, S. T., GILBERT, D. T. & LINDZEY, G. (eds.), *Handbook of Social Psychology, Volume I* (págs. 589-628). Princeton: Wiley, p. 611.

¹⁷³ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., p. 23.

que describen un vínculo jurídico-político entre una persona y un Estado determinado. Sin embargo, la nacionalidad tiene ese nexo de unión de naturaleza política precisamente por la ciudadanía, aspecto fundamental enmarcado dentro de aquella y que es, en esencia, el elemento político de la nacionalidad. Tanto una como otra tienen ese lazo de unión con el Estado desde un punto de vista jurídico y político, pero este es más o menos marcado dependiendo de la figura concreta analizada. En efecto, la nacionalidad es principalmente un vínculo jurídico, entre una persona y una comunidad en forma de Estado, y que permite a los titulares que reúnen una serie de requisitos, el ejercicio pleno de derechos políticos. Esto es precisamente la ciudadanía, que no deja de ser un nexo jurídico con el Estado precisamente por su vinculación con la nacionalidad y con las leyes políticas del país en cuestión, pero que supone, fundamentalmente, la titularidad de los derechos políticos que conlleva estar en posesión de una nacionalidad y el cumplimiento de dichas exigencias legales para su disfrute.

Armstrong considera que la ciudadanía comenzó siendo una experiencia identitaria de participación local en entidades políticas de pequeña dimensión, y cuyo desarrollo, así como el refuerzo de la identidad social de quien la poseía ha derivado en que la ciudadanía sea la base de muchas, si no todas, las identidades más amplias.¹⁷⁴ Tanto esta como la nacionalidad son poderosas herramientas de inclusión (endogrupo) y exclusión (exogrupo). El favoritismo endogrupal deriva en prejuicios positivos con respecto a la propia nacionalidad, y el efecto de homogeneidad del exogrupo puede ser visto como un riesgo para el propio grupo que requiere de una constante actualización de la identidad endogrupal como comunidad con una distintividad propia, exclusiva, y, por lo tanto, excluyente. El poder de la necesidad de pertenencia como elemento esencial de la socialización humana convierte a la exclusión social en una gran amenaza para el bienestar psíquico de todo ser humano, o, como diría Arendt, en un arma social.¹⁷⁵

¹⁷⁴ ARMSTRONG, J. A. (1982). *Nations before Nationalism*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, p. 93.

¹⁷⁵ ARENDT, H. (1994). Op. cit., p. 118.

Las ‘comunidades de pertenencia’, en palabras de Diener, han existido en todas las épocas;¹⁷⁶ aunque esto haya sido siempre así, cabe destacar que los puntos focales en los que ha habido algún tipo de membresía han tenido siempre una base geográfica. Así, ya era visible algún tipo de ciudadanía en los asentamientos permanentes surgidos con motivo de la revolución neolítica que introdujo la agricultura y domesticación de animales; estos lugares crearon comunidades organizadas jerárquicamente, así como derechos y deberes con respecto a ellas.¹⁷⁷

La territorialidad es clave para la creación de la institución de la ciudadanía, y es que se trata de una herramienta geográfica poderosa para controlar a las personas y a los elementos mediante el control del espacio en el que se encuentran.¹⁷⁸ Las organizaciones socio-políticas primitivas, entre las que se encontraban las bandas nómadas de caza-recolectores, incorporaron sistemas sociales de estratificación más igualitarios.¹⁷⁹ La falta de territorio acarrea grandes dificultades para dominar el espacio. La pertenencia a estos grupos estaba basada en el parentesco. Las formas de organización política posteriores, como las tribus y las jefaturas, comenzaron a dominar territorios, y establecieron sistemas sociales más desiguales.¹⁸⁰ Fue con motivo de los asentamientos permanentes cuando la territorialidad cobró toda su fuerza, y sirvió como herramienta para definir las relaciones sociales, y es que la ubicación dentro de un territorio define la pertenencia a un grupo.

No obstante, no todo territorio es un lugar para la creación de una ciudadanía. Un lugar solo se convierte en territorio cuando la delimitación geográfica se emplea para controlar el comportamiento de quienes se encuentran en su interior mediante el control de su

¹⁷⁶ DIENER, A. C. (2017). Re-Scaling the Geography of Citizenship. En SHACHAR, A., BAUBÖCK, R., BLOEMRAAD, I. & VINK, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (págs. 36-59). Oxford: Oxford University Press, p. 38.

¹⁷⁷ HENRARD, K. (2018). The Shifting Parameters of Nationality. *Netherlands International Law Review*, 65, pp. 272-273.

¹⁷⁸ SACK, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 5.

¹⁷⁹ DIENER, A. C. (2017). Op. cit., p. 38.

¹⁸⁰ MILLER, B. (2011). *Antropología cultural*. Madrid: Pearson Educación, pp. 295 y 299.

acceso.¹⁸¹ En este sentido, la ciudadanía está íntimamente relacionada con la territorialidad y el proceso urbanizador: aquella pudo ser el resultado, pero también el motor de aquel proceso en las distintas ciudades de Mesopotamia.¹⁸² No es sorprendente que la ciudadanía y la moderna nacionalidad, fundamentadas ambas en la idea de territorialidad, hayan sido, y sigan siendo, instrumentos de exclusión duraderos y efectivos.

3.3. Ciudadanía primitiva

Las organizaciones primitivas, entre las que se encontraban las bandas nómadas de caza-recolectores, contaban con un liderazgo informal y todas las personas que formaban parte de ellas eran iguales en su condición social. Existían mecanismos de nivelación social que prevenían acumular autoridad o influencia personal a los cabecillas, de modo que estos carecían de un estatuto especial.¹⁸³ No obstante, con las nuevas formas de organización social posteriores (tribus y jefaturas), pero, principalmente, con motivo de la revolución neolítica que introdujo la agricultura, la domesticación de animales, y, por lo tanto, el surgimiento de asentamientos permanentes que, a su vez, favorecieron la aparición de la escritura, el comercio, y la codificación de normas, se llegó a sistemas con estratificación social, desigualdad, y exclusión.

Los Estados primitivos dejaron atrás estructuras no políticas informales cuya unión se basaba en el parentesco, y establecieron organizaciones formales en forma de unidades políticas y culturales en grandes poblaciones, con un sentido propio de estatalidad, al utilizar palabras que identificaban la región o territorio que habitaban, destacándose así una identidad territorial propia y diferenciada del resto. Así, en el principio fue la exclusión.¹⁸⁴ Ya fuera por las nuevas formas de organización política posteriores a las bandas nómadas de caza-recolectores, o con el establecimiento de asentamientos

¹⁸¹ SACK, R. D. (1986). Op. cit., pp. 26-27.

¹⁸² OPPENHEIM, A. L. (1977). *Ancient Mesopotamia. Portrait of a Dead Civilization*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 120.

¹⁸³ MILLER, B. (2011). Op. cit., p. 295.

¹⁸⁴ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., p. 22.

permanentes y la incorporación de algún tipo de ciudadanía primitiva gracias al ejercicio de la territorialidad, la desigualdad y la exclusión fueron evidentes. Si bien es cierto que los cronistas de la historia de la humanidad han vivido y operado en nombre de los Estados y que, por lo tanto, no sea sorprendente que la narrativa sobre la ciudadanía y la historia política haya omitido a la gran mayoría de personas que han sido apátridas,¹⁸⁵ hay vestigios de un trato diferenciado al extranjero desde las más antiguas civilizaciones. No hay información suficiente para conocer plenamente el estatuto jurídico que se otorgaba a los ciudadanos y a los foráneos en aquella época; sin embargo, sí tenemos constancia de actitudes hacia estos últimos en aquella época que vislumbran el ejercicio de la dicotomía schmittiana *Freund - Fiend*. De ello es lógico pensar que el primer ejercicio práctico de la ciudadanía fuera exclusivo para las personas nativas.

En Mesopotamia, el lenguaje sumerio usaba palabras para definir lo extranjero estaban relacionadas con la ida de fuera, extraño y hostilidad, presumiblemente porque era fuera desde donde venía la gente hostil y extraña. Así, la palabra empleada para designar a las personas extranjeras, *kur*, significaba a la vez extranjero y enemigo; contrasta con el empleo de la misma raíz, *lu*, para referirse al ser humano (*lullu*) y a los ciudadanos (*awilum*).¹⁸⁶ En esta región, se entiende que ya había asambleas de hombres con cierta influencia sobre el rey.¹⁸⁷ Cabe destacar que la primera referencia a la institución de la ciudadanía se da con respecto a la ciudad de Karkemish, en la que los ciudadanos vivían junto a personas que tenían autorización para vivir en su interior. En el resto de ciudades de Mesopotamia, se cree que las personas no ciudadanas tenían permiso para residir en el puerto (*kâru*), en el exterior de la ciudad en sí. Las ciudades estaban organizadas por asambleas de ciudadanos libres, con funciones poco claras, y con una composición desconocida, aunque se presume que, al menos originariamente, todos los propietarios podían participar en ella. La figura de la ciudadanía (*kidinnûtu*) contenía una serie de

¹⁸⁵ DIENER, A. C. (2017). Op. cit., p. 40.

¹⁸⁶ POO, M-C. (2005). *Enemies of Civilization: Attitudes Toward Foreigners in Ancient Mesopotamia, Egypt and China*. Nueva York: State University of New York Press, pp. 39-41.

¹⁸⁷ MARTIN, T. R. (2000). *Ancient Greece: From Prehistoric to Hellenistic Times*. New Haven: Yale University Press, p. 71.

privilegios, como el derecho a no realizar trabajo sin remuneración, a no realizar el servicio militar y a no pagar determinados impuestos. La ciudadanía estaba limitada a hombres nacidos en la ciudad, por lo que los ciudadanos de Babilonia y otras ciudades de Mesopotamia se convirtieron en una clase especial y aparte del resto de personas, pero no por cuestiones étnicas o económicas, sino por razones de nacimiento.¹⁸⁸

En Egipto, la ciudadanía se estableció gracias al establecimiento de un orden socioeconómico y político estable desde los primeros momentos de dicha civilización.¹⁸⁹ A diferencia de la cultura babilónica, los egipcios no usaban de manera expresa una palabra para extranjero que fuera sinónima de enemistad u hostilidad,¹⁹⁰ aunque también emplearon términos peyorativos en su descripción del *otro*. Existía en la sociedad egipcia la concepción de que la cultura propia (*nuestra*) era superior a la de los *otros*: en la *Historia de Sinuhé*, su protagonista, después de haber vivido en el exilio, tuvo que ser limpiado, afeitado y vestido apropiadamente como un egipcio civilizado; el autor del texto *Instrucciones al Rey Merikara* describía al extranjero como el “vil asiático”, “miserable”, “ladrón” y poco afortunado por vivir en una tierra distinta a Egipto;¹⁹¹ los nubios eran llamados *ni remetju* o no humanos, y no eran tratados con dignidad por no merecer el respeto de los egipcios; los hititas eran también ‘viles’ y comparados con cocodrilos ante los cuales la sociedad debía protegerse. Se trataba de un caos en contraposición al orden faraónico, cuya violencia contra aquellos estaba, por lo tanto, justificada y legitimada. Esa exclusión y maltrato contrasta con la aceptación condicional de la sociedad egipcia de quienes, siendo extranjeros, se asimilaban a la cultura egipcia a través de la adopción de las costumbres sociales.¹⁹²

¹⁸⁸ OPPENHEIM, A. L. (1977). Op. cit., pp. 78, 109, 111-112, y 120-122.

¹⁸⁹ ALONSO Y ROYANO, F. (1997). La ciudad y el ciudadano en Egipto. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie II, Historia Antigua*, 10, p. 58.

¹⁹⁰ POO, M-C. (2005). Op. cit., p. 44.

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 95.

¹⁹² CORNELIUS, S. (2010). Ancient Egypt and The Other. *Scriptura*, 104, pp. 324, 326, 332, y 334.

3.4. Ciudadanía griega

Los Estados primitivos del Egeo datan de la Edad de Bronce, e incluyen, entre otros, a la Creta minoica y Micenas. Posteriormente, después del colapso de aquellos sistemas alrededor del s. XII a. C., hubo una nueva etapa de formación estatal durante el s. VIII a. C., con el desarrollo en la Época Arcaica de las ciudades-Estado o *polis*, lugares donde se desarrolla la figura de la ciudadanía.¹⁹³ Se observa el paso de una comunidad étnica o tribal centrada en los vínculos de sangre o descendencia a una más amplia que alberga a personas vinculadas entre sí por el territorio en el que residen. Más adelante, la tensión entre las distintas ciudades griegas y su enemigo persa moldeó el panhelenismo como unión entre las distintas *polis*; no obstante, se trata de una identidad común que no puede considerarse nación tal y como hoy se entiende este término.¹⁹⁴

Si bien es cierto que tenemos poco conocimiento acerca de algún tipo de participación política similar a la práctica de la ciudadanía,¹⁹⁵ sí hay evidencia de la existencia de asambleas de hombres con cierta influencia sobre el rey en la región de Mesopotamia, aunque es en Grecia, gracias a su democracia, donde se ve claramente una innovación debido al poder político concedido por la ciudad-Estado a sus ciudadanos. Atenas otorgó una libertad individual a aquellos sin precedentes en el mundo antiguo.¹⁹⁶ Es aquí donde el surgimiento de las ciudades-Estado generó el *bios politikon*, la vida política, en contraposición al *oikos*, el hogar.¹⁹⁷

Esta Grecia clásica ofrece el primer ejemplo claro de ciudadanía como vínculo político entre un individuo y la ciudad-Estado o polis que habita. Se trata del primer paso para entender lo que hoy conocemos como nacionalidad ‘cívica’ (en contraposición a la étnica). El concepto moderno de ciudadanía difiere poco de la concepción clásica del término, en el sentido de que ciudadano era el miembro de dos formas de asociación y

¹⁹³ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). *Collective Action in the Formation of Pre-Modern States*. Nueva York: Springer, p. 94.

¹⁹⁴ RETSÖ, J. (2006). The Concept of Ethnicity, Nationality and the Study of Ancient History. *Topoi*, 14(1), p. 12.

¹⁹⁵ HEATER, D. (2004). *A Brief History of Citizenship*. Nueva York: New York University Press, p. 6.

¹⁹⁶ MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 71.

¹⁹⁷ ARENDT, H. (2016). Op. cit., pp. 38-39.

organización humana establecidas en el mundo clásico, la *polités* de Atenas, y la *cives* de Roma.¹⁹⁸

De igual forma que afirmamos que en Grecia se desarrolló el concepto de ciudadanía que sirve para explicar las nociones modernas de ese mismo término o de la nacionalidad entendida como vínculo jurídico con el Estado, también queda patente que, desde el inicio, y al igual que sucede hoy, la ciudadanía, y también la nacionalidad, son mecanismos de exclusión. En un primer momento, el relato de igualdad humana excluía a la mayor parte de la especie humana, y es que, aunque la visión clásica reconocía que el Estado estaba compuesto por su ciudadanía y que todos los ciudadanos gozaban de cierta igualdad, no todas las personas de la sociedad merecían tal estatus, y no todas las que lo tenían disfrutaban del mismo contenido en derechos; la capacidad de gobernar dependía más del estatus que de la aptitud.¹⁹⁹

3.4.1. Esparta

Se atribuye a Licurgo la creación de la constitución espartana que introdujo la figura de la ciudadanía en Esparta. Aquel hito redujo el poder de los dos reyes que ejercían el poder simultáneamente, con la aparición de un Senado, órgano político y judicial supremo compuesto por los dos reyes y por ciudadanos mayores de sesenta años y elegidos por la Asamblea, cuyos integrantes eran ciudadanos de más de treinta años y que tenía la competencia de decidir las propuestas emitidas por el Senado.²⁰⁰

El sistema se fundó sobre la base de la esclavitud y exclusión de los *helotes*, lo cual permitió a un grupo de personas privilegiadas prescindir de las labores manuales para dedicarse a ser ciudadanos. Se trataba de una verdadera ocupación. El trabajo manual de los *helotes* completaba el de gobierno y defensa de la ciudad-Estado por parte de los

¹⁹⁸ ROMÁN, E. (2010). *Citizenship and Its Exclusions. A Classical, Constitutional, and Critical Race Critique*. Nueva York: New York University Press, p. 15.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, pp. 21-22.

²⁰⁰ HEATER, D. (2004). *Op. cit.*, pp. 7 y 11.

ciudadanos espartanos o ciudadanos-guerreros (*hoplitas*).²⁰¹ Sin aquellos excluidos, la *polis* espartana y su sistema de ciudadanía privilegiada no podía sostenerse.²⁰²

Los ciudadanos espartanos se encontraban teóricamente en igualdad entre ellos, y de ahí su denominación como *homoioi* o ‘iguales’. Para llegar a dicho estatus, debían seguir un entrenamiento y crianza (*agogé*) muy riguroso; quien no era capaz de pasar este entrenamiento en la infancia caía en la desgracia, y era excluido de la ciudadanía.²⁰³ Una vez considerado ciudadano, el espartano tenía derecho a ser propietario de tierras públicas y a participar en el gobierno de Esparta. Para fomentar la camaradería y el espíritu militar, los espartanos estaban obligados a pagar cuotas a las sociedades comunales a las que pertenecían, y con cuyos miembros comían en banquetes en lugar de en sus propios hogares (*sisitías* o *fiditías*). A los espartanos, además, se les presumía el atributo de virtuosidad.²⁰⁴

Esta organización política acabó desmoronándose por la desigualdad y el desnivel creciente entre privilegiados y quienes no lo eran.²⁰⁵ La supuesta igualdad entre ciudadanos no se mantuvo en la práctica; la brecha entre los ricos y los pobres aumentó. Algunos de ellos no podían hacer frente al pago de las tasas comunales, por lo que eran privados de su ciudadanía. Ese y otros motivos llevaron a una drástica reducción del número de ciudadanos en Esparta: 8.000 (480 a. C.), 3.500 (418 a. C.), 1.500 (371 a. C.).²⁰⁶ Se estima que el número de *periokoi* (‘aquellos que viven alrededor’), nombre con el que se conocía a las personas libres no ciudadanas en Esparta, superaba a la cifra de espartanos.²⁰⁷

²⁰¹ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Factótum*, 6, p. 5.

²⁰² HEATER, D. (2004). Op. cit., pp. 8 y 10.

²⁰³ MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 77.

²⁰⁴ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 7.

²⁰⁵ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., p. 6.

²⁰⁶ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 12.

²⁰⁷ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 19.

3.4.2. Atenas

A final del siglo VII a. C., ya existía en Atenas una forma limitada de democracia que, con el transcurso de los años y de sucesivas reformas, derivó en un sistema más inclusivo que el presente en la oligarquía espartana. Ya en aquella época, todos los ciudadanos (hombres libres nativos adultos) participaban en la asamblea (*ekklesía*) que nombraba a nueve magistrados (arcontes) cada año.²⁰⁸ Esta unión de ciudadanos hombres que tomaban y ejecutaban las decisiones que afectaban a la comunidad puede tener su origen en el derecho de los guerreros a aprobar o rechazar las decisiones de sus líderes militares, y en la creación de un estatus especial, la ciudadanía, para aquellos protectores de la ciudad.²⁰⁹ El desarrollo de esta ciudadanía se habría visto favorecido por el surgimiento del nuevo sistema militar que incluía a *hoplitas* o ciudadanos-soldado, quienes habrían tenido un papel relevante en la emergencia de Atenas como *polis* destacada. Los éxitos militares generaron la sensación de que todos los atenienses contribuían a la seguridad de su *polis*.²¹⁰ El abaratamiento del bronce habría permitido a más personas defender la ciudad y convertirse en guerreros. Los hoplitas reemplazaron así a la caballería, y aumentaron en número.²¹¹ Lo que sí parece claro es que la implementación de la ciudadanía como la base de la *polis* y su extensión a todos los miembros nacidos libres de la comunidad fue una respuesta a la demanda de igualdad de trato de las clases bajas, aunque las élites mantuvieran las posiciones de liderazgo.²¹²

La *polis* ateniense, organizada bajo el principio de ciudadanía, incluía en su población a ciudadanos hombres (*polites*), ciudadanas mujeres (*politiss*), sus hijos, residentes extranjeros y esclavos. Se extendió la ciudadanía incluso a las personas más pobres, siempre y cuando fueran hombres locales libres miembros de la comunidad. Aunque las mujeres fuesen consideradas parte de la comunidad a efectos legales, sociales y religiosos,

²⁰⁸ MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 83.

²⁰⁹ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 16.

²¹⁰ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). Op. cit., pp. 95-96. También en SINCLAIR, R. K. (1988). *Democracy and Participation in Athens*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 5.

²¹¹ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). Op. cit., p. 95.

²¹² MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 61.

solo los *polites* tenían derecho a la participación política.²¹³ Marx consideró que la mujer en esta época no se encontraba en igualdad de condiciones que su marido, y que, más que una compañera, parecía una hija respecto a aquel; en ese sentido, afirmó que “en el apogeo de su civilización, los griegos siguieron siendo bárbaros en el trato al sexo femenino (...) hasta el punto de que [la inferioridad que le era inculcada] llegó a ser aceptada como un hecho por las mujeres mismas”.²¹⁴

Como se observa, en Atenas, y al igual que en Esparta, en un principio fue la exclusión.²¹⁵ La ciudadanía fue también una herramienta exclusiva y excluyente sobre la base de una teórica igualdad entre ciudadanos hombres que dejó al margen al 90% de la población.²¹⁶ Solo los hombres libres nacidos en Atenas podían optar a la ciudadanía plena; esta operaba como frontera entre un grupo de privilegiados y el resto, un colectivo heterogéneo que incluía a mujeres, menores, esclavos y extranjeros. La democracia ateniense era democrática solo en el sentido de igualdad, libertad y participación política de quienes eran ciudadanos en el sentido completo de la palabra.²¹⁷ La creación de la ciudadanía como una categoría para definir la membresía en un grupo exclusivo de personas que constituían la ciudad-Estado griega destacaba inevitablemente el contraste entre aquellos incluidos en la categoría de ciudadanos de aquellos fuera de ella.²¹⁸

El vocabulario de la época establecía claras diferencias entre los atenienses y los foráneos: *barbaros* (no ciudadanos, y extranjeros en general), *xenoi* (extraños o extranjeros), *metoikoi* (residentes extranjeros). Estos, junto con los *douloi* (esclavos), y las mujeres, eran los ‘otros’, los distintos, los que sufrieron las desventajas de su no ciudadanía. Los *xenoi* no podían ejercer cargos públicos, ser propietarios de tierras en territorio ático, o casarse con mujeres atenienses; para comerciar en el mercado, debían pagar un impuesto. Para que un extranjero pudiera entrar en la categoría de *metoikoi* debía recibir la

²¹³ *Ibíd.*, pp. 51-52.

²¹⁴ MARX, K. (2017). *Llamando a las puertas de la revolución: Antología*. Barcelona: Penguin Clásicos, p. 833.

²¹⁵ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). *Op. cit.*, p. 22.

²¹⁶ PAINE, M. (2007). *Ancient Greece*. Harpenden: Pocket Essentials, p. 75.

²¹⁷ HEATER, D. (2004). *Op. cit.*, p. 25.

²¹⁸ MARTIN, T. R. (2000). *Op. cit.*, p. 65.

aprobación de un ciudadano ateniense, y una vez en posesión de dicha categoría, debían pagar un impuesto anual por su estatus inferior; seguían sufriendo la exclusión, por ejemplo, al permitirse su tortura para obtener testimonio judicial, algo prohibido si se trataba de ciudadanos.²¹⁹ También estaban obligados a realizar el servicio militar y a pagar impuestos, pero se encontraban en mejor posición que el resto de *xenoi*, ya que gozaban de ciertos derechos, aunque limitados.²²⁰

Otra categoría de ‘otros’ consistía en los *thuraios* (de *thura*, puerta de la casa), que eran personas ‘justo fuera de la puerta’, lo que metafóricamente hacía referencia a todos aquellos miembros de la sociedad con derechos limitados y significativas obligaciones. La naturaleza exclusiva y excluyente de la institución era aparente desde el principio mismo de su conceptualización, y no solo con respecto a los no ciudadanos. Desde sus orígenes, la ciudadanía tuvo categorías, y los *polites* (ciudadanos hombres) estaban divididos en función de su riqueza, estatus, parentesco o alguna combinación de ellas. En Atenas, por ejemplo, en el s. VII a. C., gozaban de mejor posición los *eupatridae*, aristócratas, quienes estaban por encima de los *geomoroi*, campesinos terratenientes, quienes a su vez eran más privilegiados que los *demiorgoi*, artesanos.²²¹

El reformador Solón, a través de su Constitución del año 594 a. C., estableció, en lugar de la timocracia operante, un sistema mixto que combinaba el tribunal aristocrático (*aerópago*) con el popular (*heliea*),²²² y una nueva clasificación de la ciudadanía en cuatro categorías de ciudadanos en función de la riqueza y propiedad: los *pentakosiomedimnoi*, la más alta, incluía a aquellos ciudadanos capaces de producir al menos 500 medimnos anuales; los *hippeis*, prevista para aquellos cuya renta superaba los 299 medimnos, sin llegar a los 500; los *zeugitai*, categoría en la que se encontraban las rentas entre los 200 y los 299 medimnos; y finalmente los *thetes*, los hombres libres más pobres. Estos últimos podían participar en la asamblea, pero estaban excluidos de cualquier cargo público; por su parte, solo los de la clase más alta podían optar a ocupar todas las funciones públicas

²¹⁹ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 19-20.

²²⁰ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 26.

²²¹ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 19-20.

²²² HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., p. 3.

de la *polis*.²²³ Solón mantuvo así la división entre los propios ciudadanos, si bien introdujo la movilidad social, eliminó la esclavitud por deudas,²²⁴ incrementó el número de ciudadanos a la par que mantuvo el dominio de los grandes propietarios, y estableció la naturalización como incentivo para atraer a la población extranjera cualificada.²²⁵

Más adelante, Clístenes, Efialtes y Pericles potenciaron la democratización y dieron paso a la era democrática (508 a. C. a 322 a. C.).²²⁶ El primero de ellos, en el año 508 a. C., reformó la Constitución ateniense para implantar plenamente el régimen mixto (aristocracia y democracia), pasando así de la *eunomía* (principio aristocrático) a la *isonomía* (igualdad de todos los ciudadanos ante la ley). Sustituyó el anterior sistema de cuatro tribus por *demos*, en el que cada uno de estos, ya fuera un barrio o una aldea adyacente, formaba una unidad constituyente de la organización política. Se crearon, además, diez tribus cuyos miembros no necesariamente vivían cerca, todo ello con el fin de fomentar la participación directa de los ciudadanos. Por su parte, Efialtes, primero, y su sucesor Pericles, en el año 450 a. C., favorecieron la participación política de la ciudadanía aplicando una democracia radical y eliminando la separación de poderes para que la asamblea acaparara todas las competencias;²²⁷ para ello, entre otras medidas, estableció pagos por ejercer cargos públicos, lo cual permitía que los ciudadanos sin recursos los ocuparan, ya que sin remuneración no podían dejar su ocupación. No obstante, restringió la ciudadanía a través de una ley que estableció que los ciudadanos solo eran aquellos hijos de hombre y mujer atenienses, cuando hasta entonces bastaba con que solo el hombre reuniera dicha característica.²²⁸

La discriminación existente entre aquellos que tenían el estatus de ciudadano y quienes estaban excluidos del mismo es evidente cuando se analizan los derechos a los que tenían acceso aquellos de forma exclusiva. Los ciudadanos hombres (*polites*) tenían acceso a la justicia, estaban protegidos ante la esclavitud y el secuestro, podían participar en la vida

²²³ MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 85.

²²⁴ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). Op. cit., p. 96.

²²⁵ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 22.

²²⁶ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 22.

²²⁷ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., pp. 3-4; y MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 87.

²²⁸ MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 113.

cultural y religiosa de la *polis*, tenían derecho a la participación política para influir en las decisiones que les afectasen, a la igualdad de protección ante la ley, a ser propietario de tierras e inmuebles en Atenas,²²⁹ a denunciar a magistrados, a ser asistidos con grano gratuito o abaratado en caso de emergencias, y, entre otros, a ser informado de todo cuanto aconteciese políticamente en Atenas.²³⁰

La participación política es un elemento clave y fundamental de la ciudadanía. Ello incluía el ejercicio de cargos públicos, limitado a veces a ciudadanos con propiedad o riqueza determinada como hemos analizado previamente, y la presencia en la asamblea. Los ciudadanos varones mayores de 20 años podían participar en ella,²³¹ mientras que los mayores de 30 podían ser nombrados legisladores, magistrados o jurados.²³² Entre sus obligaciones, se encontraba la realización del servicio militar por un periodo de dos años y el de poder ser reclutado hasta los 59 años.²³³

Las *politis* o mujeres ciudadanas eran ciertamente excluidas ya que sus derechos funcionaban más como garantías que como prerrogativas: podían controlar la propiedad y podían ser protegidas, tanto en su persona como sus propiedades, pero necesitaban de un tutor varón para hablar por ellas en tribunales, y no tenían derechos políticos ni podían llevar a cabo transacciones económicas sin autorización de aquellos. Martin va más allá para afirmar que la mujer favoreció el sistema de ciudadanía ya que ella era la encargada del hogar y la que permitía que el hombre ciudadano se dedicara a la vida pública y política. De forma similar a lo sucedido en Esparta con la esclavitud, en Atenas, tanto esta como la mujer permitieron la creación y sostenimiento de la organización de la *polis* basada en la ciudadanía. Las *politis* eran ciudadanas, pero en un sentido distinto al *polites*: se les otorgaba la identidad como personas pertenecientes a la comunidad de Atenas, con derechos religiosos, civiles, a ser protegidas frente al secuestro o a la esclavitud, pero no otorgaba derechos políticos, relegados en exclusiva para los *polites*; existía, además, la

²²⁹ *Ibid.*, pp. 61 y 114.

²³⁰ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). Op. cit., pp. 155 y 191.

²³¹ PAINE, M. (2007). Op. cit., p. 75.

²³² HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 26.

²³³ BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). Op. cit., p. 125.

necesidad paternalista de asignarles un tutor varón, para protegerlas física y jurídicamente.²³⁴ Este sistema es el que De Lucas denuncia mediante su descripción del síndrome de Atenas, entendido como un modelo de progreso y de ideales democráticos, de libertad, y de bienestar que hoy son considerados universales, pero cuya estructura se fundamenta en un sistema institucionalizado de exclusión que afecta a *barbaros*, mujeres y esclavos. La apariencia de democracia, progreso y civilización contrasta así con el trasfondo de prohibición, esclavitud y marginación de colectivos. Se trata de una constante desde el surgimiento de la democracia, mediante el lema “todos somos iguales, pero unos más que otros” y la categorización de seres humanos, con unos *otros* cuyo “espacio natural es la invisibilidad, la precariedad, su capacidad de ser sustituibles”.²³⁵

También la filosofía política clásica dibuja una ciudadanía exclusiva y excluyente. En *La República*, Platón establece su plan para el logro de una ciudad estable y armonizada en la que no todas las personas estaban en pie de igualdad y, por lo tanto, gozaban de los mismos derechos; así, estratificó la sociedad en cuatro clases y distinguió tres categorías de ciudadanos -guardián, soldado, productor-.²³⁶ Dicha igualdad se daría entre los ciudadanos, pero no entre toda la población, y es que Platón estaba en contra de la democracia y se posicionó en contra del pago por ejercer cargos públicos introducido por Pericles, al entender que había creado a “atenienses perezosos, cobardes, habladores e interesados”.²³⁷ Asimismo, recomendaba la ciudadanía espartana, pero no su brutalidad, sino por su orden, estabilidad, austeridad y por basarse en la esclavitud, lo cual permitía evitar que los ciudadanos realizaran trabajos manuales.²³⁸

²³⁴ MARTÍN, T. R. (2000). Op. cit., pp. 61-68 y 114.

²³⁵ DE LUCAS MARTÍN, J. (2003). Op. cit., p. 60; y DE LUCAS MARTÍN, J. (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 32. Este autor lo define como “comunidad política que goza de condiciones particularmente favorables de libertad y satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos miembros, que incluso se presentan como agentes soberanos en la asamblea; de una comunidad que produce algunos de los universales de los que todavía vivimos, y que consigue todo eso gracias a un sistema que institucionaliza la exclusión, prohibiendo el acceso, la pertenencia y el reconocimiento como sujetos a la mayoría: a los extranjeros (bárbaros), a las mujeres y a los esclavos”.

²³⁶ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 16 y ss.

²³⁷ PLATÓN (1871). Gorgias o de la retórica. En *Obras completas de Platón, Tomo V*, edición de Patricio Azcárate (págs. 113-282). Madrid: Medina y Navarro, p. 262.

²³⁸ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 14.

Sin duda, su discípulo Aristóteles tuvo un gran impacto e influencia en el desarrollo del concepto de ciudadanía, tanto en su época como en periodos históricos más recientes. Al igual que su maestro, opina que la ciudadanía es incompatible con los trabajos manuales y con ganarse la vida,²³⁹ aunque difiere de Platón en su concepción de la ciudadanía espartana como modélica; considera Aristóteles que Esparta potencia solo una virtud de su ciudadanía, la de la guerra: los ciudadanos espartanos no tenían ninguna otra disciplina fuera del campo de batalla.²⁴⁰ La ciudadanía exigía una virtuosidad (*areté*) que iba más allá de la guerra. Aristóteles habla del hombre como un “animal político o civil”²⁴¹ y de la *polis* como su lugar natural.²⁴² En su obra, indica que los ciudadanos, que son los miembros que componen el Estado, debían ser hombres de ascendencia conocida, patriarcas, guerreros y maestros del trabajo de otros; esta postura elitista, como avanzábamos, implicaba la incompatibilidad entre la ciudadanía y la realización de un trabajo manual, ya que entendía que solo el hombre virtuoso podía participar y ejercer cargos públicos, lo cual excluía a las clases bajas y trabajadoras al considerar que estas personas carecían de las facultades y excelencia requerida para llevar a cabo las tareas de ciudadano; no obstante, y aunque en el Libro VII excluye expresamente a artesanos y comerciantes, aceptó la admisión como ciudadanos de todos los hombres libres, independientemente de su ocupación, tal y como sucedía en Atenas. Pero ello no impidió a Aristóteles establecer grupos de personas no ciudadanas o subordinadas que quedaban justificadamente excluidas de la participación política: los *metoikos*, los *periokoi* (hombres libres no ciudadanos de Esparta), los ciudadanos “desnaturalizados”, los jóvenes, los ancianos, y la mujer.²⁴³

3.5. Ciudadanía romana

En Roma se desconoce la existencia de prohombres como Licurgo o Solón que instaurasen la ciudadanía romana, si bien se asume que esta ya estaba en pie, de alguna

²³⁹ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 18.

²⁴⁰ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 12.

²⁴¹ ARISTÓTELES (1988). Política (Libro III). Madrid, Editorial Gredos, p. 168.

²⁴² MARTIN, T. R. (2000). Op. cit., p. 55.

²⁴³ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 17 y ss.

forma, durante los primeros años de la República (fin del s. VI a. C.),²⁴⁴ momento en el que Clístenes estaba operando sus reformas democráticas en la *polis* ateniense.

La ciudadanía romana fue, no obstante, diferente a su equivalente griega; aunque se constituyó también como elemento de exclusión que favorecía a unos privilegiados, fue más flexible, y evolucionó en mayor grado que aquella. La ciudadanía originaria exclusiva de las élites fue reemplazada por otra que aglutinaba no solo a patricios, sino también a plebeyos, con motivo de la rebelión de estos últimos en el año 494 a. C.; ofreció la oportunidad a los esclavos de adquirir la ciudadanía y esta fue otorgada no solo a los nativos residentes en la ciudad de Roma, sino también a comunidades enteras más allá de aquella; y, finalmente, a partir del año 212 d. C., a todos los habitantes libres del imperio.²⁴⁵ La ciudadanía, por lo tanto, evolucionó para no restringirse a la ciudad, sino que ser romano implicaba algo más, una unión superior al vínculo establecido entre el individuo ciudadano y la ciudad de Roma, capital del imperio; se trataba así de una unión con la organización político-militar que abarcaba todo el mundo conocido. El término romano ya no hacía referencia a un grupo étnico determinado, y designaba a los ciudadanos con independencia de su origen étnico o de su estilo de vida.²⁴⁶ La difusión de la ciudadanía durante el imperio convierte al mundo romano en un mundo de ciudadanos, con una cultura en la que la ciudadanía es un elemento distintivo; con ella, dejan de existir las diferencias jurídicas, aunque permanezcan las sociales entre quienes gozan de aquel estatus. Además, el otorgamiento de la ciudadanía a quienes no eran romanos de origen fue un modo eficaz de asimilar a los habitantes de los territorios conquistados.²⁴⁷

A pesar de que en Roma la ciudadanía era más inclusiva que en las *polis* griegas, también existían en el imperio distintos grados de ciudadanía, y una clara diferenciación entre quienes gozaban de dicho estatuto y de quienes quedaban al margen por ser excluidos de

²⁴⁴ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 30.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 30.

²⁴⁶ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 25.

²⁴⁷ ANDRADES RIVAS, E. (2007). La ciudadanía romana bajo los Julio-Claudios. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 29, pp. 176 y 208.

aquella; el sistema de ciudadanía puso de manifiesto la subordinación de pobres, plebeyos, campesinos, débiles, artesanos, mercaderos, esclavos, y de aquellos sin propiedad.²⁴⁸ Por otro lado, y aunque la mujer romana gozó de mayor independencia que la griega, Marx considera aquí también que tenían la condición de hijas del marido más que de compañeras en igualdad de condiciones: “el matrimonio las entregaba *in manum viri*” y aquel “tenía autoridad para castigarla y derecho de vida y muerte en caso de adulterio (con presencia del consejo de la *gens* de ella)”.²⁴⁹

Si bien la ciudadanía permitió una equiparación jurídica entre quienes gozaban de dicho privilegio, las diferencias sociales permanecieron: la distinción entre patricios y plebeyos de la etapa de la República perdió gran parte de su significado durante el Principado,²⁵⁰ ya que, a partir del siglo II, se empleó la división entre *honestiores* (la élite que forma el funcionariado imperial) y *humiliores* (el estrato popular, constituido por la antigua plebe republicana). Tenemos, por lo tanto, ciudadanos o *cives* que se dividen en *honestiores* (el estrato superior), compuesto por *clarissimi* (senadores) y *egregii* (antiguos caballeros del ejército), y *humiliores* (el estamento popular y más numeroso); y los no *cives* o no ciudadanos, entre los que se encuentran los *liberti* o trabajadores libres y los *servi*, o esclavos. Al igual que en Grecia, la ciudadanía romana contenía nociones de igualdad entre quienes gozaban de dicho estatuto, y por eso lo concebimos como un privilegio, ya que dicha igualdad contrasta con la discriminación sufrida por quienes no eran ciudadanos, como veremos más adelante; pero también con las distintas clases de ciudadanía creadas para los pueblos conquistados. Con la expansión de Roma, algunas ciudades fueron incorporadas al imperio (*civitates liberae*), otras fueron consideradas aliadas y controladas mediante un tratado (*civitas foederata*), y se crearon también *municipia* y *coloniae*, ciudades con autogobierno, pero sometidas a la ley romana. En algunas de estas ciudades se implantó la ciudadanía romana completa, en otras se instauró la ciudadanía sin derecho al voto, y otras carecieron de este estatuto. Los habitantes de los nuevos pueblos anexionados tenían ciertos derechos legales y económicos, pero no

²⁴⁸ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 23.

²⁴⁹ MARX, K. (2017). Op. cit., p. 833.

²⁵⁰ ANDRADES RIVAS, E. (2007). Op. cit., p. 174.

políticos en su plenitud. Se cree que el objetivo de estas concesiones masivas de ciudadanía estaba relacionado con la apariencia de ofrecimiento de derechos para mantener a las nuevas comunidades desconfiadas bajo un estricto control.²⁵¹

La ciudadanía romana fue, por lo tanto, una herramienta de exclusión que identificaba a aquellos hombres libres que pertenecían a la ciudad de aquellos que no tenían dicha condición. A estos últimos se les conoce como *peregrini*, y existe una categoría intermedia entre ambos, la de los *latini*. Estos, a medio camino de la ciudadanía, se dividían en tres categorías: *latini veteri*, habitantes del territorio de la liga latina que gozaban con amplios derechos; *latini coloniarii*, pertenecientes a colonias fundadas no romanas a pesar de haber sido fundadas por Roma, con derechos más limitados; y *latini iuniani*, que se trata de antiguos esclavos liberados mediante manumisiones no solemnes y que están privados del *ius connubium*.²⁵² Más allá de todos estos se encontraban los *barbari*, con participación nula en los asuntos de la ciudad por no reconocer la autoridad romana. Defiende Andrades Rivas que “no es una categorización de origen étnico o nacional, sino esencialmente político cultural”.²⁵³ En efecto, a diferencia de la ciudadanía griega, la romana no estaba restringida a una ciudad, sino que funcionó como herramienta de asimilación y dominio de pueblos conquistados. No había un grupo étnico romano, sino pueblos romanos.

Los *peregrini* eran hombres libres no ciudadanos en una situación compleja y difícil. No todos los *peregrini* eran inmigrantes; se incluía en esta categoría a quienes, nacidos en Roma, eran descendientes de antiguos inmigrantes; tampoco era un grupo homogéneo, ya que aquí se encontraban tanto habitantes de Britannia como los residentes en Egipto, por ejemplo. No eran necesariamente pobres, sino que simplemente carecían de la posibilidad de acceder a las instituciones reservadas para los ciudadanos romanos y latinos.

La ciudadanía fue un privilegio heredado por línea paterna. Eran ciudadanos los hijos nacidos de padres que tenían esa condición, con independencia de su estatus social; estos

²⁵¹ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 23, 25-26.

²⁵² ANDRADES RIVAS, E. (2007). Op. cit., p. 176.

²⁵³ *Ibid.*, p. 170.

eran los *ingenuos*, llamados así para distinguirse de los *libertos*, esclavos manumitidos.²⁵⁴ No obstante, Roma permitió la concesión de la ciudadanía para los *peregrini*, desligando así el concepto de ciudadanía de una etnia determinada, pero parece que fue más difícil obtener la ciudadanía para un peregrino que para un esclavo, ya que las oportunidades que tenían para obtener la ciudadanía a través de dichas concesiones por su contribución a la ciudad o para sobornar a oficiales, la ruta más empleada para lograrla, eran menores que la de la manumisión de aquellos.

A caballo entre la ciudadanía y la esclavitud, se trataba de personas que acudieron habitualmente a Roma de forma voluntaria, pero carecían de una residencia asegurada y podían ser expulsados, tanto individual como colectivamente.²⁵⁵ Cicerón alude a las expulsiones de *peregrini* para denunciar que “prohibir a los peregrinos el uso de la ciudad es inhumano”²⁵⁶. No obstante, hay autores que señalan la falta de pruebas de que aquello resultara efectivamente en la expulsión de extranjeros de la ciudad, y que las únicas deportaciones en masa se registrarían 300 años más tarde, como la del año 354 d. C., por miedo a una hambruna. Lo que sí parece cierto es que los peregrinos siempre estuvieron en riesgo de ser sometidos a ser expulsados de la ciudad, y la concesión de ciudadanía a todos ellos a partir del año 212 d. C. no era una garantía frente a aquella, ya que las expulsiones siguieron vigentes en el siglo IV d. C.; no obstante, las expulsiones solo se emplearon en determinadas circunstancias (para combatir el comportamiento incívico de ciertos grupos definidos por procedencia, religión u ocupación, o para contrarrestar los efectos negativos de la escasez alimentaria), si bien probablemente no fueron llevadas a cabo de manera eficiente y fueron temporales.²⁵⁷

La ciudadanía implicaba para su poseedor estar protegido por la ley romana, tanto en su ámbito público como privado.²⁵⁸ En tiempos de la República, solo los ciudadanos romanos podían ejercer, como derechos públicos, el derecho al sufragio activo y pasivo

²⁵⁴ *Ibíd.*, p. 170.

²⁵⁵ NOY, D. (2000). *Foreigners at Rome: Citizens and Strangers*. Londres: Duckworth, pp. 24-25.

²⁵⁶ *Ibíd.*, p. 38. Traducción del autor de este trabajo.

²⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 25, 38, 40 y 286.

²⁵⁸ HEATER, D. (2004). *Op. cit.*, p. 31.

(*ius suffragii* e *ius honorum*), el derecho a recurrir la pena capital (*provocatio ad populum*), el derecho a formar parte de las legiones romanas, a no ser sometido a tortura en un juicio, a ser condenado a muerte solo en casos de delitos especialmente graves; y, como derechos privados, el derecho a negociar con otros ciudadanos (*ius commercium*), a casarse con una romana de acuerdo al *ius civile* (*ius connubium*), a ser el cabeza de familia (*patria potestas*), a otorgar testamento y poder ser heredero de otro ciudadano (*ius testamentii*), a ser parte en los procesos judiciales (*ius actionis*).²⁵⁹ Los ciudadanos también podían elegir su propia ocupación,²⁶⁰ y pagaban menos impuestos que los que no lo eran.²⁶¹

El romano estaba obligado a realizar el servicio militar, a pagar los impuestos que gravaban la propiedad y las sucesiones, y a inscribirse en el censo creado por Augusto, quien establece la obligación de registrar el nacimiento en un plazo de treinta días (4 a. C.).²⁶²

Aunque la ciudadanía romana era menos política que la griega, ya que la asamblea romana tenía menor capacidad que la de las *polis*, el estatuto de ciudadano gozó de un gran prestigio como elemento fundamental de reconocimiento social.²⁶³ De hecho, hay autores que van más allá al reconocer que, por ejemplo, los ciudadanos carentes de derecho de sufragio (*cives sine suffragio*), como aquellos habitantes de determinados *municipium* dentro de los dominios romanos, no eran ciudadanos de segunda clase, ya que el sufragio no era una característica esencial de la ciudadanía, como sí lo fueron el estatuto civil de sus poseedores y su servicio a la patria.²⁶⁴ Además, el aspecto público de la ciudadanía se había diluido ya en la mitad del s. II d. C. Un ciudadano lo era sin el ejercicio del derecho público; lo fundamental de la ciudadanía era el estatuto social que confería, el derecho

²⁵⁹ ANDRADES RIVAS, E. (2017). La transformación de la ciudadanía romana en el fin del Imperio. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 39, pp. 62-63.

²⁶⁰ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 24-25.

²⁶¹ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., p. 7.

²⁶² HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 31.

²⁶³ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., p. 7.

²⁶⁴ SHERWIN-WHITE, A. N. (1996). *The Roman Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, pp. 264-265.

privado que afectaba a la familia, y el sometimiento a la ley romana.²⁶⁵ No obstante, la Constitución Antoniana del emperador Caracalla en 212 d. C. hizo que la ciudadanía perdiera su carácter simbólico al estar al alcance de cualquiera.²⁶⁶ Aun así, y en cuanto a lo concerniente a la exclusión, aquel documento no implicó la eliminación de categorías excluidas de la ciudadanía romana, sino simplemente la aplicación de una misma ley (*ius gentium*) vigente para todo el territorio; siguieron existiendo estatutos jurídicos particulares hasta el fin del imperio.²⁶⁷

3.6. Ciudadanía medieval

La transformación social y cultural posterior a la caída del Imperio romano en Europa durante la época medieval no eliminó la institución de la ciudadanía, pero sí la alteró, y prácticamente perdió su carácter político.²⁶⁸

Durante el feudalismo, la ciudad era una excepción. Esta fue ganando peso y autogobierno, y la ciudadanía medieval fue uno de sus principales motores de desarrollo. Además de la relación entre los súbditos y el señor o rey soberano propia del sistema feudal, en la ciudad existía otra de carácter vecinal y profesional, entre conciudadanos y entre los compañeros de profesión, respectivamente. Las asociaciones profesionales o gremios dieron un fuerte impulso a la institución de la ciudadanía como asociación fraternal.

Las urbes surgieron cuando los asentamientos superaron estructuras comerciales basadas en la agricultura, y mediante el establecimiento de fortificaciones, mercados, tribunales propios y derecho, al menos en parte, propio, estructuras asociativas y cierta autonomía. Sus habitantes se convirtieron en miembros de gremios, así como de los distintos distritos en los que la administración local dividía la ciudad; así, los habitantes de las urbes se

²⁶⁵ *Ibíd.*, p. 267.

²⁶⁶ HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Op. cit., p. 8.

²⁶⁷ ANDRADES RIVAS (2017). Op. cit., p. 66.

²⁶⁸ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 29.

encontraron con deberes y derechos definidos.²⁶⁹ La ciudad y la ciudadanía se retroalimentaron, de forma que la ciudadanía fue vital para la supervivencia de aquella; pero, a su vez, la filosofía mercantilista que dominaba la cultura urbana aseguró la continuidad de dicha institución. Por otro lado, la membresía vinculada a los gremios era una ciudadanía en sí misma. Los mercaderes se empoderaron, lograron una mayor autonomía, y revitalizaron el concepto aristotélico y político de la ciudadanía.²⁷⁰ El autogobierno urbano fue lo que propició que fuera la ciudad, a través de su administración local, y no el rey, quien concediera la ciudadanía a los habitantes de las urbes.

La ciudadanía estaba ligada a la propiedad, como prueba de compromiso con la comunidad. Los no nativos podían ser ciudadanos mediante la compra de una casa en la ciudad,²⁷¹ pero para obtener la ciudadanía se requería residencia. Se puede citar como ejemplo el de Gerino di ser Tano, quien en el año 1311 solicitó ser ciudadano de Siena ante el gobierno local. Fue aceptado después de cumplir con los requisitos: pagar 100 sueldos, y en el plazo de un año, construir una casa de un valor mínimo de 2.000 sueldos, como aval para la comunidad en el caso de que esta tuviese que responder subsidiariamente frente a las deudas del nuevo conciudadano.²⁷² Quienes gozaban del privilegio de la ciudadanía tenían relevancia política y, por lo tanto, capacidad para ejercer influencia y poder en la ciudad; ello solo estaba al alcance de mercaderes, miembros de la Iglesia, y la aristocracia.²⁷³ Solo los ciudadanos podían abrir tiendas en el mercado y fijar precios, y solo ellos tenían derecho a un juicio justo, a unirse a los gremios y a ocupar cargos públicos.²⁷⁴ Asimismo, la falta de ciudadanía implicaba la incapacidad de las personas afectadas para gozar “del derecho natural y del de gentes”.²⁷⁵

²⁶⁹ WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, pp. 949-950. Destaca, además, que “no existía un derecho *urbano* en el sentido de la Antigüedad y de la Edad Media ni tampoco el carácter corporativo de la ciudad. En todo caso resultaba un distrito administrativo especial”.

²⁷⁰ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 31, y 43-44.

²⁷¹ HEATER, D. (2004). Op. cit., p. 51.

²⁷² PRAK, M. (2018). Formal Citizenship. En PRAK, M. (ed.), *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World, c. 1000-1789* (págs. 27-49). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 27-28.

²⁷³ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 31-32.

²⁷⁴ PRAK, M. (2018). Op. cit., p. 28. También en ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 32.

²⁷⁵ DE VITORIA, F. (1946). Op. cit., p. 93.

La existencia de una ciudadanía exclusiva ligada a la propiedad derivó en la presencia de distintas clases de personas dentro de una misma ciudad. Los *municeps* disfrutaban de ciudadanía plena y eran residentes arraigados en la ciudad, a quienes se les presumía el mayor compromiso con ella; los *incolatus* residían de forma permanente en la ciudad, pero se entendía que podían ser leales a otra ciudad, por lo que se les concedía un menor número de prerrogativas y responsabilidades, aunque podían alcanzar el estatuto de ciudadanos plenos o *municeps* con el tiempo; por debajo de ellos se encontraba la categoría de *habitor*, que en un principio hacía referencia exclusivamente al concepto de morador o residente sin vínculo alguno con la nacionalidad, pero que posteriormente conllevaba aparejados ciertos privilegios y algunos deberes por el hecho de formar parte de la ciudad.²⁷⁶ En Italia, el *Corpus Iure Civilis* reguló la ciudadanía, estableciendo distintos grados. En Siena, por ejemplo, había ciudadanos por descendencia (*cives Antique*) diferenciados de aquellos como Gerino di ser Tano (*cives assidui*). También estaban los ciudadanos que vivían en el perímetro (*cives silvestres*), y los no ciudadanos que eran residentes permanentes (*habitatores assidui*). Estos eran la clase más baja, sin posibilidad de participación política o administrativa; eran trabajadores, a diferencia de los ciudadanos, que eran de media clase, artesanos y tenderos, o mercaderes y abogados de alta clase.²⁷⁷

Esta ciudadanía recoge de Grecia la vinculación de la persona con una ciudad y de Roma la inclusión de personas no nativas. Incorpora, como en todas las etapas anteriores, el elemento de exclusión necesario para dotar a esta institución de un lugar privilegiado en la sociedad. La ciudadanía medieval se asienta así entre la ciudadanía clásica, aglutinando sus componentes por ser útiles para el desarrollo mercantil y económico de las urbes, y la ciudadanía posterior enmarcada en el Estado moderno y que requiere de la existencia previa de una nacionalidad para su plena operatividad.

²⁷⁶ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., pp. 36-37.

²⁷⁷ PRAK, M. (2018). Op. cit., p. 29.

3.7. Ciudadanía moderna y nacionalidad

El nuevo continente tras la caída de Roma encontró en la ciudad la base para recrear y desarrollar el concepto de ciudadanía, mediante un fuerte impulso mercantil, y con relativa igualdad entre quienes disfrutaban de dicho estatuto. Existía en el feudalismo un deber de lealtad del súbdito a su señor, y, a su vez, un estatuto de ciudadanía excepcional en las urbes que exigía deberes para con los demás ciudadanos y la administración local, pero que también incluía prerrogativas. Aunque dicho estatuto no estuviera ligado a un lugar de nacimiento, sí lo estaba a un territorio, la ciudad.

Más tarde, otro lugar reemplazaría a la ciudad, y al poder local soberano, dejando atrás la relación de lealtad tradicional fortalecida por el sistema feudal europeo. Con la aparición del Estado moderno y la conceptualización del Estado-nación, nos acercamos a una incipiente institución de nacionalidad que incorpora nociones recíprocas de lealtad y protección con respecto a un Estado como ente territorial abstracto que ofrece asistencia a quienes forman parte de su unidad político-administrativa. La nacionalidad reemplaza el sistema tradicional de señor y súbdito. No se trata ya de una relación de alianza, sino de un estatuto jurídico que recoge derechos y obligaciones mutuas con respecto a la entidad política que cumple los requisitos para su existencia como Estado soberano; así, la nacionalidad extiende un estatuto similar al de la ciudadanía a todas las personas a quienes el Estado reconoce como miembros de su comunidad.

La transición hacia este nuevo Estado moderno fue posible por: (1) la delimitación e identificación territorial mediante fronteras precisas; (2) el ejercicio de un poder centralizado en dichos territorios mediante instituciones que lo garantizaban; y (3) el surgimiento de un sentimiento de que los habitantes de esos territorios formaban parte de una comunidad. Dos acontecimientos históricos entre los siglos XIV y XVII favorecieron la creación de Estados con territorios delimitados sobre los que ejercían soberanía, y cuyos habitantes comenzaban a desarrollar una sensación de identidad común por pertenencia a una nueva entidad abstracta: la Guerra de los Cien Años (1337-1453), que

sentó las bases para el posterior desarrollo del nacionalismo;²⁷⁸ y la Paz de Westfalia (1648), que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, y que codificó un nuevo orden mundial estadocéntrico compuesto por Estados soberanos territoriales que incorporaba los principios de inmunidad soberana estatal, igualdad interestatal, y la doctrina de no intervención en asuntos internos de otros Estados.²⁷⁹

Anteriormente se ha aludido a la importancia de la territorialidad en la creación de la ciudadanía por tratarse de una herramienta geográfica efectiva para el control de personas mediante el control del espacio en el que se hallan. El mundo westfaliano empleó firmemente la frontera como mecanismo esencial para garantizar dicho dominio sobre la base de un imaginario que vincula a las nociones de pueblo, poder y territorio. Las fronteras se convirtieron en el mejor aliado del Estado moderno para lograr los efectos buscados por dicha territorialidad. A través de aquellas, la idea de inclusión y exclusión se erigió como condición indispensable de los nuevos Estados-nación. Su soberanía quedaba delimitada por unas fronteras que demarcan, dividen y separan. Como toda inclusión comporta exclusión, la frontera crea a la persona extranjera, contribuye en la creación de la imagen del *otro*. Tal y como afirma Solanes, “la frontera es, por tanto, una línea real, visible y blindada, pero también un espacio imaginario de protección en el contexto de las autopercepciones, de tal manera que exige un proceso y cumple una determinada función”.²⁸⁰ En efecto, esta demarcación no es solo territorial, sino también personal. La frontera puede ser más o menos visible en su función delimitadora de la soberanía territorial del Estado moderno, pero también existe como elemento de exclusión interno, que separa a las personas nativas de las extranjeras, a quienes tienen la nacionalidad del Estado soberano en cuyo territorio (*dentro* de la frontera) se encuentran y a quienes no la tienen (*fuera* de la frontera).

²⁷⁸ HARDY, D. (2013). The Hundred Years War and the ‘Creation’ of National Identity and the Written English Vernacular: A Reassessment. *Marginalia*, 17, p. 18.

²⁷⁹ HENRARD, K. (2018). Op. cit., p. 273.

²⁸⁰ SOLANES CORELLA, Á. (2016 a). Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 32, pp. 149 y 151-153. La cita se recoge en la página 153.

El concepto de nacionalidad, tal y como hoy la entendemos, se desarrolló gradualmente favorecido por ese nuevo sistema de estatalidad, y por la proliferación de Estados-nación, que se sirvieron de la nación y del nacionalismo para favorecer la centralización del poder político y protegerse frente al pluralismo y la diversidad mediante una cultura, educación y lenguaje común que afianzara su control sobre los habitantes nacionales de su territorio. El mundo se dividió en Estados soberanos y nacionalidades, y aquellos tenían la potestad para elegir quiénes merecían formar parte de su comunidad; es decir, quiénes eran sus nacionales. Así, el Estado-nación se basa en la contraposición entre nacionales y extranjeros, y la exclusión de estos últimos, a través de una soberanía que se entiende como un mecanismo de exclusión justificado: debido a que tiene la competencia para delimitar la nacionalidad, el Estado nacional puede determinar a quién excluir a través de su soberanía. El Estado moderno en forma de Estado-nación se comporta como una “máquina de exclusión”.²⁸¹ Así, mientras las fronteras operan como barreras físicas que demarcan los límites territoriales de la soberanía estatal, la nacionalidad funciona como muro abstracto que delimita los límites humanos y crea, de este modo, categorías de personas; fuera de dichos límites hay territorio extranjero, soberanía extranjera, y personas extranjeras.²⁸²

El concepto de nacionalidad es moderno, aunque De Vitoria ya lo adelantara en su defensa de una primitiva nacionalidad en forma de ciudadanía.²⁸³ No obstante, el término nación del que deriva no es nuevo; deriva del latín *natio* (‘nacido’) y fue empleado anteriormente con distintas acepciones, aunque con un punto en común: siempre ha hecho referencia a colectivos de personas. Su primer uso fue peyorativo y servía para describir a grupos de extranjeros de una misma zona geográfica, y cuyo estatuto social era inferior al de los ciudadanos romanos.

²⁸¹ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., pp. 22-25.

²⁸² WEIL, P. (2001). Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws. En ALEINKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. B. (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* (págs. 17-35). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, p. 17.

²⁸³ DE VITORIA, F. (1946). Op. cit., pp. 87 y 92-93.

Posteriormente, en la época medieval, *nation* (en francés) se empleaba para referirse a comunidades de estudiantes de regiones o lenguas similares. Así, la Universidad de París tenía cuatro naciones: *l'honorable nation de France*, compuesta por estudiantes franceses, italianos y españoles; *la fidèle nation de Picardie*, reservada para los neerlandeses; *la vénérable nation de Normandie*, que aglutinaba a aquellos que venían del noroeste europeo; y *la constante nation de Germanie*, en la que se encontraban los ingleses y los alemanes. Se pierde en esta época el carácter eminentemente derogatorio del término y se le añade un elemento adicional: *nation* ahora implica comunidad de opinión y propósito, ya que las ‘naciones’ o comunidades de estudiantes funcionaban como grupos de apoyo con opiniones compartidas en los debates académicos.²⁸⁴ Durante esa misma época, el término *nation* desarrolló un aspecto político: las *naciones* se empezaron a entender como una élite de personas que representaban un territorio particular. Los consejos eclesiásticos se dividieron en *naciones* a partir del Consejo de Lyon de 1274; el Estado General de Francia en 1484 tuvo seis *naciones*; durante la Paz de Szatmar de 1711, las partes firmantes eran dinastía de los Habsburgo y la *nación* húngara. En este contexto, *nación* no hacía referencia al conjunto de personas que habitaba el territorio de Hungría, sino a la élite formada por los barones, nobles y prelados que la representaban.²⁸⁵

El término *nation* sufrió una nueva transformación en Inglaterra durante el siglo XVI. Este concepto, que estaba reservado a las élites, como representantes, fue empleado para las gentes y se hizo sinónimo de *people*, sentando así las bases del concepto moderno de *nación*. Se perdieron así definitivamente las connotaciones negativas del concepto y adquirió el significado de poseedora de la soberanía, la base de la solidaridad política y el objeto supremo de lealtad.²⁸⁶ SIEYÈS defendió la nación como fundamento que da soporte al Estado, así como entidad poseedora de una voluntad legítima, identificada con la ley misma y encarnada por el Tercer Estado en Francia.²⁸⁷ Sus contemporáneos Herder

²⁸⁴ GREENFELD, L. (1992). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge: Harvard University Press, p. 4.

²⁸⁵ KEDOURIE, E. (1960). *Nationalism*. Londres: Hutchinson University Library, p. 14.

²⁸⁶ GREENFELD, L. (1992). Op. cit., pp. 5-7.

²⁸⁷ SIEYÈS, E. J. (1963). *What is the Third Estate?* Londres: Pall Mall Press, pp. 57 y 124.

y Fichte profundizaron en la asociación de *nation* con *people* al considerar que la nación era una comunidad de personas unidas por un lenguaje y una cultura comunes.²⁸⁸

De forma similar a la teoría postulada por Sieyès, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento fundamental de la Revolución francesa, declaró, en su artículo 3, que “el principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación”.²⁸⁹ Con anterioridad hasta este hito, la *nación* estaba asociada a la realeza y aristocracia francesa, en el sentido de élite tal y como se ha observado anteriormente. Con la Revolución francesa, el Tercer Estado amplió el término para incluirse,²⁹⁰ y todo lo que era regio se convirtió en nacional.²⁹¹ El término *nación* se confirmó como sinónimo de comunidad soberana compuesta por ciudadanos. La partición de Polonia en tres fases a finales del siglo XVIII fue el evento que marcó un antes y un después para el concepto de *nacionalidad*, ya que el fin de la *nacionalidad* polaca trajo consigo la creencia en la importancia de la *nacionalidad* como elemento reconstituyente de una sociedad reformada. Esta idea fue poco después fomentada en Europa por el Imperio francés, y, con posterioridad a Napoleón, por los movimientos independentistas en Grecia y Bélgica que también revivieron la ideas de autogobierno.²⁹² Turner afirma que los ideales democráticos posrevolucionarios y los procesos de cambio social surgidos durante la época, como la urbanización, la secularización, la aparición de un espacio público postulada por Habermas como consecuencia de lo anterior,²⁹³ y una administración

²⁸⁸ HERDER, J. G. (2002). *Philosophical Writings*. Cambridge University Press, pp. 50 y 60. También en FICHTE, J. G. (1922). *Addresses to the German Nation*. Chicago: The Open Court Publishing Company, p. 57.

²⁸⁹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Francia, Conseil constitutionnel de la République française.

²⁹⁰ ZERNATTO, G. (1944). Nation: The History of a Word. *The Review of Politics*, 6(3), pp. 365-366.

²⁹¹ GODECHOT, J. (1988). The New Concept of the Nation and its Diffusion in Europe. En DANN, O. & DINWIDDY, J. (eds.), *Nationalism in the Age of French Revolution* (págs. 13-26). Londres: The Humbledon Press, p. 15. Citando a BRUNOT, F. (1943). *Histoire de la langue française*, tome 10, 2^e partie: Le retour à l'ordre et à la discipline. París, Librairie Armand Collin, p. 634.

²⁹² STUBBS, W. (1887). *Seventeen Lectures on the Study of Medieval and Modern History and Kindred Subjects*. Oxford: The Clarendon Press, pp. 271-272.

²⁹³ HABERMAS, J. (1987). *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press, p. 82. Habermas defiende la tesis de Durkheim de que la democracia es el sistema político mediante el cual la sociedad puede lograr la plena consciencia de sí misma en su forma más pura, y de que, a mayor democracia, mayor fortalecimiento de la esfera pública. Además de esa parte pública y social, aunque relacionado con ella, Durkheim también afirma que la

burocratizada y centralizada dieron un fuerte impulso a la nacionalidad, a la cual el autor cataloga como una solidaridad secular que, dentro del contexto del nacionalismo, reemplazaba la simbología y solidaridad religiosa.²⁹⁴

En España, durante el siglo XVIII, se seguía empleando el término “ciudadano”, en el sentido de “vecino” para referirse a un estatuto jurídico hereditario que también se ofrecía a aquellas personas que vivían en el reino y que, o bien estaban casadas con un ciudadano o tenían una vivienda en propiedad. Los ciudadanos españoles estaban obligados a pagar impuestos y a participar en las reuniones locales o concejos abiertos.²⁹⁵ De hecho, en español, hasta la edición de 1884 del Diccionario de la lengua castellana de la Real Academia Española, “nación” era definida como “la colección de los habitantes en alguna provincia, país o reino”, así como “Estado o cuerpo político que reconoce un centro común supremo de gobierno”, y también como “territorio que comprende, y aun sus individuos, tomados colectivamente, como conjunto”. No fue hasta 1925 cuando se introduce plenamente el concepto moderno de “nación” que toma elementos de Herder y Fichte: “conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”.²⁹⁶ Esta es la tercera acepción vigente del término, con la salvedad de que la actual ha eliminado la palabra “étnico” de la definición.

La palabra *común* presente en dicha definición nos habla de tradiciones compartidas. Se trata de un término empleado por los *nacionalismos* para defender la idiosincrasia de la *nación* que pretender defender. Sirve para marcar una distintividad propia del endogrupo

democracia es el sistema político que mejor se ajusta a lo que hoy se entiende por individuo, ya que es aquella vida colectiva de reflexión lo que le permite trascender y superar su naturaleza animal, así como convertirse en un ser activo, consciente y conocedor de los hechos que le rodean. Precisamente este ajuste a las necesidades del individuo y su potencial para lograr su pleno desarrollo social y político hace de la democracia un elemento que permite unir al Estado con el individuo. Este aparato deja de ser un ente extraño, y la vida de uno y de otro se vinculan. En DURKHEIM, E. (1958). *Professional Ethics and Civil Morals*. Glencoe: The Free Press, pp.89-91. La democracia es, por lo tanto, una herramienta que refuerza la presencia del Estado moderno, que fomenta que las personas se involucren en los asuntos públicos y políticos, y que se sientan parte de dicho Estado, como miembros necesarios para su existencia. Deja de entenderse como algo ajeno e impuesto para pasar a ser resultado de la voluntad y el deseo de la ciudadanía.

²⁹⁴ TURNER, B. S. (1993). Outline of a Theory of Human Rights. En TURNER, B. S. (ed.), *Citizenship and Social Theory* (págs. 162-190). Londres: Sage Publications, p. 177.

²⁹⁵ PRAK, M. (2018). Op. cit., p. 32.

²⁹⁶ HOBSBAWM, E. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Grijalbo Mondadori, pp. 23-24.

frente a otros. Por ello, se hace énfasis en esa tradición o cultura común hasta el grado de alegar la existencia de una cultura pura, propia, única, y no compartida por el resto, que puede ser contaminada por el contacto con miembros externos. Este es el patrón seguido por los Estados modernos como Estados nacionales durante su proceso constitutivo, pero también durante su existencia. Estos han buscado lograr una homogeneidad social en el sentido de cultural, lingüística, religiosa, pero no económica o social en el sentido de igualdad de fin de los estamentos o clases. El Estado-nación “impone coactivamente una unidad religiosa, moral y cultural mediante el ejército, y, sobre todo, mediante la unificación jurídica que hace posible el sometimiento universal a un poder central y la erradicación de toda pauta o conducta que se oponga al proceso de unificación (...) que alcanza también a la cultura cotidiana para que haya solo un espacio de comunicación comunitaria, persiguiendo toda diferencia, toda herejía”.²⁹⁷

Este afán por unificar todos esos elementos, y especialmente el de la cultura, favoreció la creación del Estado-nación, pero también contribuyó al funcionamiento del proceso de industrialización que lo fortaleció: una cultura, una comunicación y una educación única representaban los medios más eficaces para proteger al Estado.²⁹⁸ El nacionalismo, que Gellner identifica como el principio político que busca la congruencia entre la unidad política y la unidad nacional, apoyó el ideario de una cultura nacional pura, pero lo hizo empleando culturas ya existentes de manera selectiva, y transformándolas posteriormente: reviviendo idiomas o inventando tradiciones.²⁹⁹ Se destaca así el “elemento de artefacto, invención e ingeniería social que interviene en la construcción de naciones”, destacado por Hobsbawm.³⁰⁰ Consideran estos dos autores, además, que es el nacionalismo el que crea las naciones, y no al revés;³⁰¹ en todo caso, el nacionalismo es “la ideología orgánica del Estado-nación o (...) de la época del Estado-nación como forma dominante” que funciona como esquema ideológico de comunidad total.³⁰² En ese

²⁹⁷ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., pp. 23-24.

²⁹⁸ GELLNER, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell, pp. 35 y ss.

²⁹⁹ *Ibid.*, pp. 1 y 55-56.

³⁰⁰ HOBSBAWM, E. (1991). Op. cit., p. 18.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 18. También GELLNER, E. (1983). Op. cit., p. 55.

³⁰² BALIBAR, E. (2005). Op. cit., pp. 67 y 73.

sentido, Eriksen afirma que la nación no es un fenómeno natural,³⁰³ y Anderson considera que se trata de una comunidad imaginaria cuya existencia fue posible gracias a la convergencia del capitalismo y de la imprenta, los cuales permitieron a grupos amplios imaginar una comunidad entre desconocidos por medio de un lenguaje común.³⁰⁴

Esta postura contrasta con la de Smith, quien postula que una nación es una comunidad identificada con un territorio histórico, historias y mitos compartidos, una cultura pública común, y normas y costumbres comunes; añade, asimismo, que la identidad étnica es la forma premoderna de identidad cultural colectiva, y las etnias son las precursoras de las naciones.³⁰⁵ Miller, respondiendo a la tesis de Anderson, defiende que el hecho de que sea imaginaria no quiere decir que la nación sea una comunidad inventada: las historias nacionales contienen elementos de mito porque interpretan hechos de una manera particular y porque amplifican o restan importancia a determinados eventos en función del interés para lograr la cohesión comunitaria.³⁰⁶ Orwell, por su parte, defiende que los mitos que son aceptados como verdaderos por la sociedad tienden a convertirse en realidad, porque generan un tipo de ideal que la persona media se esforzará en replicar.³⁰⁷ Según Renan, es esencial para la nación que todos los individuos tengan cosas en común, pero también que olviden eventos del pasado (fracasos históricos, imágenes negativas de la comunidad) que pueden perjudicar a la cohesión grupal.³⁰⁸ Miller pretende cerrar el debate acercando posturas: establece que, tanto quienes defienden que la nación es un término moderno (Gellner, Hobsbawm, Eriksen, y Anderson) como quienes consideran que ya estaba presente anteriormente (Smith) tienen razón, ya que ya había signos de ella en otras épocas, pero ha sido la modernidad la que ha permitido a la nación ser un agente

³⁰³ ERIKSEN, T. H. (1991). Ethnicity versus Nationalism. *Journal of Peace Research*, 29(3), p. 266.

³⁰⁴ ANDERSON, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Edimburgo: Verso, p. 46.

³⁰⁵ SMITH, A. D. (2002). When is a Nation. *Geopolitics*, 7(2), p. 15. También el mismo autor en SMITH, A. D. (1988). *The Ethnic Origin of Nations*. Malden: Blackwell, p. 32.

³⁰⁶ MILLER, D. (1995). *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press, p. 38.

³⁰⁷ ORWELL, G. (1947). *The English People*. Londres: Collins, p. 12. Afirma que el hecho de que el inglés medio crea que se parece a sus ancestros y que, por ejemplo, defiende que Shakespeare tiene más parecido con una persona inglesa moderna que los franceses o alemanes contemporáneos, es irracional, pero no por ello deja de influir en su conducta.

³⁰⁸ RENAN, E. (1882). *¿Qué es una nación?* [ed. digital de Franco Savarino, 2004], p. 3.

político.³⁰⁹ Sin embargo, el hecho de que quienes defienden una identidad étnica original precursora de la cultura nacional hablen de *mitos compartidos* como elemento de la definición de nación incide en su elemento de *artefacto* y su innaturalidad (Hobsbawm y Eriksen), y permite describir un proceso homogeneizador de *ingeniería social* (Hobsbawm)³¹⁰ que, siguiendo la tesis Gellner, pretende lograr una cultura, una educación y una comunicación únicas a través de elementos preexistentes que no se ajustan a la realidad. Se trata de mitos y, a través ellos, se busca una identidad nacional, única, exclusiva, pura y distintiva. Dicha identidad reposa sobre la base de una etnicidad ficticia y la misión transhistórica de transmitir de generación en generación un símbolo propio, como la lengua, o el “sueño” nacional.³¹¹

Así, nos encontramos ante el propio mito de la identidad, introducido por el Estado-nación como herramienta para su creación y posterior supervivencia. Se trata de un mecanismo con una doble función contradictoria, puesto que sirve tanto como generador de cohesión como mecanismo de exclusión. Asimismo, hace referencia al “dogma político por antonomasia, la moderna noción de ciudadanía, y a su vínculo con la nacionalidad, tal y como la heredamos de la Revolución francesa, que está en el origen de nuestras concepciones del Estado, del Derecho, de la ciudadanía, es decir, en el núcleo del vínculo social mismo”.³¹² “No hay identidad ‘idéntica a sí misma’ y toda identidad es fundamentalmente ambigua”;³¹³ es “la permanencia y el cambio, lo propio como dado y lo propio como adquirido, como aquello construido por el esfuerzo del sujeto que así se esculpe a sí mismo según el ideal de autonomía” y “la realidad no es solo *forma mentis*, sino también realidad existencial”, por lo que es un “error (...) buscar esencias identitarias, totales, estáticas, excluyentes, esenciales, mediante la identificación de atributos y propiedades constantes y estables, constitutivos de entidades inmutables”.³¹⁴

³⁰⁹ MILLER, D. (1995). Op. cit., pp. 30-31.

³¹⁰ Recordemos que Eriksen defiende que la nación no es un fenómeno natural, y que Hobsbawm afirma que es un constructo, y, por lo tanto, artificial y producto de ingeniería social. En ERIKSEN, T. H. (1991). Op. cit., p. 266; y HOBBSAWM, E. (1991). Op. cit., p. 18.

³¹¹ BALIBAR, E. (2005). Op. cit., p. 72.

³¹² DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., p. 21.

³¹³ BALIBAR, E. (2005). Op. cit., p. 62.

³¹⁴ DE LUCAS MARTÍN, J. (2003). Op. cit., pp. 20-21.

La nación, por lo tanto, se caracteriza por: (1) identificar a una comunidad unificada e imaginaria de personas con sentido de pertenencia a la misma; (2) ser excluyente por cuanto solo un número determinado de personas pueden pertenecer a ella; (3) representar un fenómeno moderno que existe desde el final del siglo XVIII; y (4) estar relacionada con el Estado, ya que toda nación tiende a su propio Estado (Estado-nación).³¹⁵ Por otro lado, el nacionalismo es un estado mental en el que la lealtad suprema del individuo se siente debida al Estado-nación. Hasta su llegada, los sentimientos de las masas eran individuales: nunca sintieron que su destino cultural, político y económico dependiesen de un aparato nacional. Este nuevo concepto apareció a finales del siglo XVIII como sentimiento reformador de la vida pública y privada. No obstante, no se trata de un concepto cuyos elementos constitutivos son del todo nuevos. El arraigo a una tierra, a la tradición y a una autoridad ha existido siempre. De hecho, los orígenes de las claves identitarias del nacionalismo pueden observarse en las actitudes de los antiguos hebreos y griegos frente a los gentiles y los bárbaros, respectivamente. KOHN va más allá al afirmar incluso que tres elementos esenciales del nacionalismo moderno estaban ya presentes en el pueblo hebreo: (1) la idea de pueblo elegido; (2) el énfasis en una historia y destino común compartido; y (3) la creencia en héroes fundadores o mesianismo nacional. Aun así, y aunque el miedo al extranjero haya podido generar sensaciones temporales de cohesión nacional, como en el caso de los griegos durante las guerras médicas o los franceses con motivo de la Guerra de los Cien Años, por regla general, y hasta la Revolución francesa, las guerras no generaban impulsos nacionalistas: en las guerras religiosas y de sucesión, los alemanes lucharon contra los alemanes, los italianos contra los italianos, e incluso hasta finales del siglo XVIII, soldados y civiles europeos entraban a formar parte de ejércitos extranjeros probando la inexistencia de sentimientos nacionales.³¹⁶

³¹⁵ TOMIĆ, Đ. (2007). How to Define a Nation? Nations and Nationalism as a Subject of Scientific Research, *Nation as a Problem or Solution & Historical Revisionism in Serbia*, p. 14.

³¹⁶ KOHN, H. (1965). *Nationalism: Its Meaning and History*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company, pp. 9-11.

La existencia de una nación requiere definirse a sí misma, en términos de elementos distintivos a los que ya hemos hecho referencia (cultura, tradición, educación, etc.), pero también precisa identificar a sus miembros, como aquellas personas pertenecientes a la comunidad nacional que comparten idiosincrasia. La institución de la nacionalidad, ya distinta de la ciudadanía, fue una respuesta a esa necesidad. En aquellas naciones que lograron un Estado (Estado-nación), la nacionalidad describía a todas aquellas personas que el Estado consideraba como nacionales dentro del espacio territorial sobre el que tenía competencia para ejercer su soberanía. La existencia de Estados multinacionales derivó en un empleo del término nacionalidad distinto, como se ha observado en el anterior epígrafe: nacionalidad define en ese caso a una colectividad con elementos comunes que convive con otras nacionalidades dentro de una unidad política estatal. Como se apuntaba también allí, a efectos de apatridia, el término que se emplea en el derecho internacional y la doctrina, y el que se usa en este trabajo, es el de nacionalidad entendido como vínculo jurídico con el Estado propio del Estado-nación. La partición de Polonia en tres fases a finales del siglo XVIII fue el evento que marcó un antes y un después para el concepto de nacionalidad, ya que el fin de la nacionalidad polaca trajo consigo la creencia en la importancia de la nacionalidad como elemento reconstituyente de una sociedad reformada. Esta idea fue poco después fomentada en Europa por el Imperio francés, y, con posterioridad a Napoleón, por los movimientos independentistas en Grecia y Bélgica que también revivieron las ideas de autogobierno.³¹⁷

La nacionalidad, por lo tanto, fue una herramienta inclusiva respecto a los nacionales, pero, como afirma De Lucas, “toda comunidad comporta exclusión”,³¹⁸ la nacionalidad supuso una barrera de separación jurídico-política entre distintas personas y colectivos. Las primeras leyes sobre nacionalidad fueron codificadas a principios del siglo XIX.³¹⁹ En el Estado español, la Constitución de 1812 reguló la cuestión de quiénes eran

³¹⁷ STUBBS, W. (1887). Op. cit., pp. 271-272.

³¹⁸ DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). Op. cit., p. 23.

³¹⁹ Sobre la definición de “francés” y “ciudadano” en las constituciones revolucionarias francesas y sobre el Código Civil francés de 1803 que estableció el criterio *ius sanguinis*, véase WEIL, P. (2008). *How to Be French: Nationality in the Making since 1789*. Durham: Duke University Press, pp. 1-19.

nacionales españoles,³²⁰ una costumbre constitucional a lo largo de ese siglo hasta la incorporación de la materia en el Código Civil aprobado en 1889,³²¹ con el cual se dio paso a una progresiva desconstitucionalización de la nacionalidad española.³²² Con recursos limitados, era fundamental para los nuevos Estados que las personas fueran adscritas a un territorio y Estado particular, con el objetivo de excluir a *otros*, especialmente a los *otros pobres*, y garantizar también el flujo de personas entre fronteras.³²³

A modo de resumen de este apartado de la evolución histórica de la ciudadanía y la nacionalidad como vehículos de exclusión, cabe destacar la siguiente conclusión general. Una comunidad implica la satisfacción de necesidades de sus miembros, su conexión emocional, así como el sentimiento de pertenencia.³²⁴ La cobertura de esta necesidad social básica como es la de pertenencia fortalece la creación y mantenimiento de comunidades que tienen una doble función: incluir a los deseados y excluir a los demás. Toda comunidad es por naturaleza exclusiva y, como consecuencia, excluyente.

Bajo ese marco surgió la ciudadanía. Su historia es el relato de un privilegio y de una exclusión. Ya presente de alguna forma en antiguas civilizaciones, cobró fuerza en Atenas y fue posteriormente expandida hasta los confines del Imperio romano, para ser más tarde empleada por las ciudades-Estado medievales como motor de supervivencia. Siempre hubo categorías de ciudadanos. Ni las élites griegas ni los estratos superiores romanos y medievales permitieron el pleno ejercicio de la ciudadanía a todos los gozaban de este

³²⁰ Artículo 5 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

³²¹ Esta cuestión está recogida en los artículos 17 a 28 (Libro Primero, *De las personas*; Título I, *De los españoles y extranjeros*) del Código Civil.

³²² FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1983). La reforma del Derecho español a la nacionalidad. *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gazteiz = Vitoria-Gazteizko nazioarteko zuzenbide ikastaroak*, 1, p. 154.

³²³ HENRARD, K. (2018). Op. cit., p. 274.

³²⁴ HOMBRADOS MENDIETA, M. I. (2011). Sentido de comunidad. En FERNÁNDEZ, I., MORALES, J. F. & MOLERO, F. (coords.), *Psicología de la intervención comunitaria* (págs.. 97-128). Bilbao: Desclée de Brouwer, p. 101. En este sentido, Chavis, Hogge, McMillan y Wandersman afirman que ese sentido de pertenencia se ve favorecido por la conexión emocional compartida en el tiempo y en el espacio entre los miembros de la comunidad. Se trata de un componente afectivo del sentimiento de comunidad que se genera y desarrolla porque las comunidades en las que se enmarca ofrecen a sus miembros formas positivas de interactuar, medios para solucionar problemas, y oportunidades para lograr un vínculo social entre ellos. En CHAVIS, D. M., HOGGE, J. H., McMILLAN, D. W. & WANDERSMAN, A. (1986). Sense of Community Through Brunswick's Lens: A First Tool. *Journal of Community Psychology*, 14, p. 25.

estatuto, y, evidentemente, excluyeron del todo a quienes no lo tenían. Carecían de derechos. O, lo que es peor, al derecho a tenerlos. Así, la *polis* espartana negaba la ciudadanía y sus derechos a quienes no finalizaban el entrenamiento de guerrero en la infancia o a quien no pagaba la cuota de la sociedad a la que pertenecían de adultos; la ateniense negaba la función pública a las clases bajas; y no existió en la historia romana ningún periodo en el que los cargos públicos estuvieran al alcance de toda la comunidad, ya que ya fuera por requisitos financieros o tendencias oligárquicas, las magistraturas fueron el privilegio de una clase,³²⁵ y, por si fuera poco, aquel *peregrini* que se hiciera pasar por romano se arriesgaba a la pena de muerte.³²⁶ Este clasismo perduró en las ciudades-Estado medievales, con una estratificación que derivó en distintos derechos y deberes: solo aquellos con el estatus social más alto podían ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos.³²⁷

Con la llegada de un nuevo contexto político de Estados independientes y soberanos que trajo consigo la aparición del Estado moderno en forma de Estado nacional, la ciudadanía dio paso a la nacionalidad como instrumento de estas nuevas formas de organización política para delimitar la extensión de la comunidad social que la formaba y sobre la cual tenía competencia para ejercer su jurisdicción. Los Estados tienen ahora el poder de definir quiénes son sus nacionales, conforme al principio de soberanía estatal.³²⁸ Se sigue el mismo marco y la misma estrategia: incluir a los deseados (privilegiados) y excluir a los otros, ahora llamados extranjeros (no privilegiados), pero esta vez, a través de fronteras claramente delimitadas. La nacionalidad hace así efectiva en el mundo jurídico la dicotomía schmittiana *Freund – Fiend* (nacional y extranjero). La nacionalidad es fundamental en ese sentido al tratarse de un elemento objetivo de la identidad individual que implica tanto el sentimiento de pertenencia a una comunidad como el de reconocimiento por parte de la misma como uno de sus miembros: identifica, designa y

³²⁵ SHERWIN-WHITE, A. N. (1996). Op. cit., p. 264.

³²⁶ NOY, D. (2000). Op. cit., p. 24.

³²⁷ ROMÁN, E. (2010). Op. cit., p. 35.

³²⁸ VATTEL, E. (1920). *El derecho de gentes o principios de la ley natural, aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos*, Tomo I. Madrid: Imprenta de I. Sancha, pp. 29 y 59.

define al individuo;³²⁹ pero lo hace con respecto a otros, a los no nacionales. Aquellos Estados ejercen su soberanía para conseguir un mayor control sobre los habitantes de su territorio, a través de su homogeneización sociocultural. El objetivo es lograr un endogrupo, eliminar la pluralidad, y perseguir al disidente. La presencia de personas pertenecientes a distintos Estados-nación da lugar a la existencia de múltiples exogrupos, lo cual conduce al reforzamiento de la distintividad propia para destacar y satisfacer las necesidades de identidad social de cada miembro. Ello deriva en una mayor exclusión a través del reforzamiento de características percibidas como comunes y a la persecución de los miembros del grupo que no comulgan con las nuevas prácticas.

Más allá del ámbito de la psicología social, es decir, de la nacionalidad relacionada con emociones y de su importancia para realizar el sentimiento de pertenencia individual, la nacionalidad moderna es entendida como el vínculo jurídico entre un individuo y un Estado por el que este reconoce a aquel como miembro de su unidad político-administrativa. Siguiendo al ICJ en el asunto *Nottebohm*,³³⁰ se trata de una relación basada “en un hecho social de conexión, en una efectividad solidaria de existencia de intereses y sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes”.³³¹ La nacionalidad es un elemento clave para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y para el resto de los derechos humanos por cuanto, como apuntaba Arendt,³³² estos solo pueden garantizarse mediante el estatuto de nacional; no basta con ser humano, sino que se necesita ser reconocido por un Estado como nacional suyo para operar jurídicamente. Las personas apátridas carecen de esa posibilidad. No pueden actuar en el mundo del derecho, no existen en él. Estás más allá de la frontera, son invisibles.

³²⁹ CASSUTO, T. (2001). Identity and nationality, en *2nd European Conference on Nationality: “Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millenium”* (págs. 41-64). Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 41 y 45.

³³⁰ Corte Internacional de Justicia (1955). Asunto *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), Segunda Fase. Decisión de 6 de abril de 1955, p. 23.

³³¹ ARLETTAZ, F. (2017). Entre potestad soberana y derecho humano: la nacionalidad en el sistema americano. *Revista de Derecho*, 30(1), p. 181.

³³² ARENDT, H. (2016). Op. cit., p. 420.

CAPÍTULO II

LA NACIONALIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1. La nacionalidad como un derecho humano

1.1. Introducción

La nacionalidad es una institución fundamental de nuestra época desde un punto de vista social y jurídico. Como se ha dicho, es clave para la identidad personal, pero también para la colectiva de las masas, y supone la llave para ser visible en el mundo del derecho y de los derechos. Es, por lo tanto, una vía esencial de supervivencia en la era del Estado moderno en forma de Estado-nación; la nacionalidad concreta que se posee es un factor determinante de las oportunidades vitales del ser humano.³³³ Ser nacional comporta el mayor estatuto jurídico que el derecho reserva a las personas físicas (incluye los privilegios de la ciudadanía, derechos políticos, civiles, económicos, sociales, etc.). También decíamos que es un mecanismo de exclusión, pues es una herramienta empleada por el Estado soberano para delimitar las personas sujetas a su jurisdicción: ello siempre implica una distinción entre nacionales y extranjeros que excluye a estos últimos de aquel estatuto. No obstante, en tanto en cuanto estos sean nacionales de otros Estados, es decir, tengan una nacionalidad, gozarán, en principio, de la protección jurídica del Estado que se la concede. El problema surge con las personas apátridas, excluidas de todo ordenamiento jurídico y carentes de todo estatuto equiparable al del nacional.

La apatridia se convirtió en fenómeno de masas con el problema de los refugiados durante principios del siglo XX con motivo de la Primera Guerra Mundial; por aquel entonces, ambas figuras, la apatridia y el asilo, eran consideradas indisociables. Ambas eran una anomalía cuyas víctimas requerían protección. Las leyes de nacionalidad eran estatales y la nacionalidad un asunto de competencia interna, siguiendo el principio de que el Estado era soberano para decidir quiénes eran sus nacionales, puesto en marcha mediante la Paz de Westfalia. Sin embargo, la situación posterior a aquel conflicto bélico introdujo en la incipiente comunidad internacional la idea de una necesidad de protección internacional que requería la colaboración y cooperación interestatal para abordar estos asuntos. Los

³³³ SHACHAR, A. (2009). *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. Cambridge: Harvard University Press, p. 21.

primeros esfuerzos codificadores del derecho internacional incluyeron a la nacionalidad entre sus materias principales, y pocos años después la recién creada Organización de las Naciones Unidas, mediante su Declaración Universal de Derechos Humanos, consagró el derecho a una nacionalidad como derecho humano, enfatizando así la importancia de esta institución.

Los esfuerzos de Naciones Unidas para dotar a la humanidad de unos derechos humanos para todas las personas por el mero hecho de serlo supusieron la primera *desnacionalización* de derechos: estos se aplican al ser humano, con independencia de su nacionalidad o carencia de ella. Se trataba de un mecanismo que pretendía garantizar el ejercicio de derechos fundamentales tanto para personas extranjeras, excluidas por las leyes nacionales, pero también para evitar abusos de la propia ley estatal sobre personas nacionales, como demostró la práctica de las leyes de la Alemania nazi con la población judía. La situación parecía clara: las personas dependían del comportamiento del Estado para ejercitar sus derechos, ya fuesen nacionales o extranjeras. El remedio, también: crear un instrumento internacional y universal que garantice los derechos y libertades fundamentales de todas las personas por el mero hecho de existir. Así lo recogen los valores y principios de los derechos humanos, y el propio artículo 1 de la DUDH cuando establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.³³⁴ Así, tal y como refleja Donnelly, “los derechos humanos son, literalmente, los derechos que una persona tiene por el mero hecho de ser persona humana”.³³⁵ Visto así, y teniendo en cuenta que ser humano es el único requisito que da derecho a tener derechos humanos, el hecho de que alguien tenga o no una nacionalidad no debería tener implicaciones acerca del disfrute de aquellos derechos humanos.³³⁶

No obstante, la práctica presenta un panorama distinto. A pesar de la teórica *desnacionalización* de los derechos, la nacionalidad sigue teniendo un papel fundamental

³³⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Resolución 217 A (III) de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 1948, A/RES/217A(III).

³³⁵ DONNELLY, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory & Practice* (2nd edition). Nueva York: Cornell University Press, p. 10. Traducción del autor de este trabajo.

³³⁶ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 249.

como derecho clave e instrumental, como derecho a tener derechos. Lauterpacht estimaba que la nacionalidad estaba cada vez más considerada como el instrumento para asegurar los derechos del individuo en la esfera nacional e internacional.³³⁷ En ese sentido, la nacionalidad ha sido excluida del derecho internacional, a pesar de su importancia en este ámbito en los albores de su codificación. Ello se debe a que la apatridia se considera un problema que debe ser resuelto por las leyes de nacionalidad.³³⁸ Así, el propio derecho internacional actual estipula que es competencia estatal determinar quiénes son sus nacionales, siempre y cuando ello sea conforme a los principios generales del derecho internacional.³³⁹ Se trata de una facultad importante porque esta prerrogativa permite a los Estados decidir a qué personas concede el ejercicio pleno de derechos civiles, políticos, económicos y sociales dentro de su territorio.³⁴⁰ Siguiendo la tesis de Lauterpacht, no es de extrañar que el derecho humano a no ser apátrida, es decir, el derecho humano a una nacionalidad esté ampliamente reconocido como un derecho humano fundamental.³⁴¹ Se trata del “derecho a tener derechos”.³⁴² A las personas

³³⁷ LAUTERPACHT, H. (1979). Foreword to the First Edition. En WEIS, P. (1979). Op. cit., p. XI.

³³⁸ HANLEY, W. (2014). Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law. *The European Journal of International Law*, 25(1), p. 322.

³³⁹ BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., p. 156.

³⁴⁰ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 248.

³⁴¹ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come. *International Journal of Refugee Law*, 28(4), pp. 573-574. En el mismo sentido, WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 246. FOSTER y LAMBERT reconocen que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas así lo ha reconocido en varias resoluciones, así como el Consejo de la Unión Europea, a través de sus ‘Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia’ (14511/15 ASIM 155 RELEX 965), de 4 de diciembre de 2015, en cuyo texto determina que “el derecho a una nacionalidad es un derecho fundamental”.

³⁴² ARENDT, H. (2006). Op. cit., 420. La “existencia de un derecho a tener derechos”, tratada por Arendt en el contexto del asilo es extensible a la apatridia, por cuanto esta autora contextualizaba esa frase en el marco de la privación total de derechos, de estatuto político y de pertenencia a una comunidad organizada. Las personas sin nacionalidad se encontraban en una situación similar a la de las refugiadas que habían perdido toda protección de sus gobiernos y que eran, *de facto*, apátridas. Ello explica que en un primer momento la apatridia se difuminase en el ámbito del asilo y el refugio como una consecuencia de este tipo de desplazamiento forzoso, y no como un problema con entidad propia. Siguiendo a Arendt y a la vinculación del “derecho a tener derechos” con el derecho a una nacionalidad, el Defensor del Pueblo afirmó el 8 de febrero de 2007 que “el derecho a la nacionalidad, a ser reconocido con un nombre y unos apellidos, es el primero de los derechos, ‘es el derecho a tener derechos’”. Asimismo, el juez presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Warren, indicó que la nacionalidad era “... the right to have rights” [*Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958)], y añadió: “citizenship is man’s basic right, for it is nothing less than the right to have rights. Remove this priceless possession and there remains a stateless person, disgraced and degraded in the eyes of his countrymen. He has no lawful claim to protection from any nation, and no

apátridas, por lo tanto, se les niega el acceso a derechos fundamentales, a la protección estatal, y al acceso a ser reconocidas como personas bajo la ley.³⁴³

La diferencia entre la teoría (la *desnacionalización* de los derechos) y la práctica (la nacionalidad como derecho fundamental y clave) se puede explicar aludiendo a la soberanía estatal. Aunque la nacionalidad tenga implicaciones en el derecho internacional, son los Estados los que determinan quiénes son sus nacionales, y tienen competencia y soberanía para establecer estatutos jurídicos distintos para quienes no lo son. Al aceptarse el hecho de que los no nacionales tengan menos derechos que los nacionales (aunque instrumentos de derecho internacional declaren la no discriminación por motivos de nacionalidad), se está dando así una importancia fundamental al hecho de poseer una nacionalidad: solo así se pueden gozar de todos los derechos. Aunque los derechos humanos deben ser ejercidos por todos, solo los nacionales tienen esa garantía. Los no nacionales no, y se acepta sobre la base de que tienen derecho a ejercerlos en su país. No obstante, los apátridas no tienen acceso en ningún sitio. Como consecuencia, la única forma de que las personas gocen de todos los derechos de los nacionales en todos los territorios es teniendo la nacionalidad de todos los Estados. La nacionalidad es, pues, tanto un hecho habilitante para estos derechos (si se es nacional), como una barrera para su ejercicio (si no se tiene).

Por lo tanto, aunque la nacionalidad no sea ya la base para el ejercicio de los derechos humanos, puesto que sus principios sostienen que ser humano es el derecho a tener derechos, la desnacionalización es un proceso incompleto.³⁴⁴ A pesar del desarrollo del sistema de protección internacional de los derechos humanos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la nacionalidad de una persona determina cómo es tratada por dicho sistema; la efectividad de sus derechos se determina con referencia al país al que

nation may assert rights on his behalf. His very existence is at the sufferance of the state within whose borders he happens to be" [*Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44 (1958)].

³⁴³ BATCHELOR, C. A. (1995). Stateless Persons: Some Gaps in International Protection. *International Journal of Refugee Law*, 7(2), p. 235.

³⁴⁴ VAN WAAS, L. (2009). Nationality and Rights. En BLITZ, B. K. & LYNCH, M. (eds.), *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study* (págs. 20-37). Oxford: Oxford Brookes University, pp. 21-22.

pertenece.³⁴⁵ Además, sigue habiendo muchos derechos humanos a los que solo tienen acceso quienes poseen una nacionalidad. Por ejemplo, el derecho a la participación política consagrado en el artículo 21 de la DUDH, en su primer párrafo, está limitado a personas nacionales cuando establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país”.³⁴⁶

Asimismo, tanto la DUDH como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) establecen el derecho humano a salir, entrar y quedarse en el territorio de un país, pero hacen referencia al Estado del que se es nacional. Así, el artículo 13.2 de la DUDH determina que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”, y el artículo 12.4 del PIDCP garantiza el derecho a no ser “arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”;³⁴⁷ los Estados pueden limitar la entrada y residencia de personas extranjeras, así como decretar su expulsión. Las personas apátridas estarían automáticamente inhabilitadas para ejercer ese derecho por su condición de personas sin nacionalidad. Sin embargo, y a pesar de la literalidad del texto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas entiende que “el alcance de la expresión ‘su propio país’ es más amplio que el de ‘país de su nacionalidad’” y que, por ello, “no se limita a la nacionalidad en el sentido formal I, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero”; en ese sentido, considera que una interpretación más amplia permitiría “abarcas otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia”.³⁴⁸

³⁴⁵ BAUBÖCK, R. & PASKALEV, V. (2015). Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation. *Georgetown Immigration Law Journal*, 30, p. 49.

³⁴⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Resolución 217 A (III) de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 1948, A/RES/217A(III).

³⁴⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Resolución 220 A (XXI) de la AGNU, adoptada el 16 de diciembre de 1966, A/RES/220A(XXI)..

³⁴⁸ Comité de Derechos Humanos (1999). Comentario general n°. 27: Libertad de circulación (artículo 12), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 20.

Algo similar sucede con los derechos económicos. El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”) permite, en su artículo 2, que “los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”,³⁴⁹ sin que exista definición de *país en desarrollo* o se definan qué *derechos económicos*.³⁵⁰ Por otro lado, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (“CERD”, por sus siglas en inglés), incluye un artículo que permite excluir de su ámbito de aplicación “las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos”.³⁵¹ Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (“Comité CERD”) ha afirmado que: “la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo”.³⁵²

Van Waas defiende que no hay discusión acerca de que los derechos humanos son aplicables a toda persona, con independencia de su nacionalidad o carencia de ella; no obstante, en la práctica, la situación de las personas apátridas genera dudas acerca de la inclusividad del término “humanos” en “derechos humanos”. Considera que todo ello es prueba de la importancia de la nacionalidad incluso en el contexto de la era de derechos

³⁴⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Resolución 220 A (XXI) de la AGNU, adoptada el 16 de diciembre de 1966, A/RES/220A(XXI).

³⁵⁰ No obstante, puede tomarse como definición de desarrollo la propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 51/240, de 20 de junio de 1997, en la que afirmó que “el desarrollo es una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente”. Este mismo documento destaca la importancia del desarrollo sostenible, y en este sentido es esencial mencionar la Agenda 2030, cuyo contenido y objetivos de desarrollo sostenible informan el concepto y la noción de desarrollo descrito por la Asamblea General en 1997.

³⁵¹ Artículo 1.2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Resolución 2106 A (XX) de la AGNU, adoptada el 21 de diciembre de 1965, A/RES/2106A(XX).

³⁵² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004). Recomendación general n°. XXX: Discriminación contra los no ciudadanos, párrafo 4.

humanos contemporáneos, y que, si todo ser humano ejerciese su derecho a una nacionalidad, no habría nadie sin ese vínculo jurídico con el Estado y, por lo tanto, sin acceso a los derechos humanos derivados de él. Concluye su tesis estableciendo que la incompleta desnacionalización de los derechos humanos supone un grave riesgo para las personas apátridas: la (re)adquisición de una nacionalidad, poniendo así fin a su situación de apatridia, se presenta como el único remedio efectivo para solventar su situación de vulnerabilidad.³⁵³

Efectivamente, la *desnacionalización* de los derechos humanos impide garantizar su ejercicio pleno en la práctica a quienes carecen de una nacionalidad. El marco teórico no encuentra acomodo en la práctica de forma que las personas apátridas puedan estar protegidas en el disfrute de los derechos que les corresponden como personas humanas. Su verdadera protección, por lo tanto, solo puede ser completa a través de la adquisición de una nacionalidad. En el trasfondo de todo ello está el poder del Estado soberano. Su capacidad de exclusión no solo limita la participación del *otro* dentro de su comunidad política, sino que puede incluso expulsarla de la humanidad, puesto que la efectividad de los derechos humanos está condicionada a la potestad de aquel de incluir a colectivos dentro de su soberanía personal. No hay humanidad más allá del Estado. La pertenencia a una comunidad política es condición necesaria para el disfrute de los derechos que le corresponden a toda persona por el mero hecho de serlo. La nacionalidad se posiciona, nuevamente, como una poderosa herramienta de exclusión.

1.2. Antecedentes normativos

Los Estados tienen la competencia para determinar quiénes son sus nacionales, conforme al principio de soberanía estatal. No obstante, el derecho a una nacionalidad es hoy un derecho humano elemental que rige como uno de los principios y valores fundamentales que deben imperar la observancia del derecho internacional por parte de la comunidad internacional. Esta complejidad se explica por el hecho de que la nacionalidad había sido siempre objeto exclusivo de regulación estatal hasta el siglo XX, momento en el que la

³⁵³ VAN WAAS, L. (2009).Op. cit., p. 24.

apatridia cobró relevancia debido a las dos guerras mundiales, y la internacionalización de la nacionalidad apareció con fuerza en los esfuerzos iniciales de codificación del derecho internacional.

Los problemas derivados de la falta de una nacionalidad, es decir, la situación de apatridia, se convierte en una preocupación con motivo de la Primera Guerra Mundial. Nunca antes se había abordado esta temática como consecuencia de una guerra; no obstante, sí existieron intentos previos para garantizar la protección de minorías nacionales. Con la Paz de Westfalia se marcó el inicio de un nuevo orden político, un sistema territorial de Estados-nación soberanos que ya se vislumbraba en Europa antes de la ruptura de la Cristiandad.³⁵⁴ El hecho de que las nuevas comunidades políticas se erigieran como Estados-nación creó la propia existencia de minorías; es decir, poblaciones que eran definidas conforme a criterios de pertenencia nacional o étnica, o incluso religiosa.³⁵⁵ Esta nueva reconfiguración de las relaciones internacionales abrió el camino para la protección de personas afectadas por conflictos bélicos y la consecuente redistribución de territorios: por aquel entonces la religión era el elemento clave de la identidad colectiva,³⁵⁶ por lo que el contenido de la protección se reservaba a la libertad religiosa siguiendo el principio de *cuius regio, eius religio* relacionado con la soberanía del Estado en cuestión. Este hito implicó que la protección de minorías religiosas fuese una condición de los tratados internacionales durante los siglos XVII (por ejemplo, el Tratado de Nimega de 1678) y XVIII (entre otros, el Tratado de París de 1763) para aceptar la paz.³⁵⁷

El nacionalismo avivado por la Revolución francesa y el Imperio napoleónico inició un cambio histórico: el *poder divino* como legitimación para ejercer el poder pierde fuerza

³⁵⁴ CHRISTENSON, G. A. (2012). Liberty of the Exercise of Religion in the Peace of Westphalia. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 21, p. 737.

³⁵⁵ BALIBAR, E. (2005). Op. cit., pp. 160-161.

³⁵⁶ LAMARR, K. (2018). Jurisprudence of Minority Rights: The Changing Contours of Minority Rights. *Proceedings of the Research Association for Interdisciplinary Studies*, March 26-27, 2018, p. 167. También en PREECE, J. J. (1998). *National Minorities and the European Nation-States System*. Nueva York: Oxford University Press, p. 56.

³⁵⁷ PREECE, J. J. (1998). Op. cit., p. 57.

frente a la necesidad de la existencia de un vínculo entre el poder soberano y su pueblo.³⁵⁸ La *nación* reemplaza así a la religión, y prueba de ello es el Congreso de Viena de 1815 celebrado con el objetivo de garantizar una paz duradera en el continente en el curso de las guerras napoleónicas. En el Acta Final del Congreso se observa por primera vez la referencia a minorías como entidades nacionales: el artículo 1 menciona expresamente a “los polacos”, así como sus “instituciones nacionales”. Las garantías existentes en el articulado eran compatibles con el objetivo homogeneizador cultural y lingüístico de los Estados nacionales, y, de hecho, el uso de los derechos de las minorías para justificar campañas asimilacionistas ha sido una característica recurrente en la protección de minorías desde Viena en adelante. Esta nueva concepción de las minorías como entidades nacionales se extiende con los nuevos Estados-nación en la región balcánica, y el Tratado de Berlín de 1878 fue el reflejo de la incorporación de ese nuevo paradigma en la comunidad internacional. Así, se instaura por completo la noción de minoría nacional y la protección de sus derechos políticos, civiles y religiosos se convierte en requisito indispensable para reconocer la anexión de nuevos territorios por parte de los Estados.³⁵⁹

La nacionalidad irrumpe en el derecho internacional como resultado de la necesidad de regular conflictos relativos al servicio militar obligatorio de migrantes europeos en el continente americano.³⁶⁰ Ejemplo de ello fueron los tratados convenidos entre los Estados Unidos de América (“EE.UU”) y Estados europeos, denominados tratados Bancroft en honor a George Bancroft, embajador norteamericano que negoció los acuerdos. El primero de ellos data de 1868 y fue acordado con la Confederación Alemana del Norte; los tratados tenían como objetivo solventar problemas de doble nacionalidad y, en concreto, evitar el uso de la naturalización como herramienta para que las personas se librasen de su obligación de realizar el servicio militar obligatorio.³⁶¹ Se trataba de encontrar el equilibrio entre los Estados receptores de migrantes, interesados en que las

³⁵⁸ PREECE, J. J. (2005). *Minority Rights: Between Diversity and Community*. Cambridge: Polity Press, p. 137. También en LAMARR, K. (2018). Op. cit., p. 168.

³⁵⁹ PREECE, J. J. (1998). Op. cit., pp. 60-62.

³⁶⁰ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 49.

³⁶¹ CÓRDOVA, R. (1954). Op. cit., p. 44.

personas naturalizadas perdieran la nacionalidad de su país de origen, y estos últimos, que se oponían a ello; así, los tratados de Bancroft determinaban la pérdida de la nacionalidad con el transcurso de plazos determinados de tiempo o por otras causas, como la prestación del servicio militar en el Estado de acogida. Por ejemplo, estipulaban que la adquisición de la nacionalidad en otro Estado mediante la naturalización debía ser reconocida por el Estado cuya nacionalidad tenía la persona que ejerció ese derecho, aunque esta no hubiese perdido la de este último Estado; en el caso en el que aquella persona retornase al país de su nacionalidad originaria para residir en él, automáticamente recobraría la anterior nacionalidad y dejaba de ser nacional del Estado cuya nacionalidad adquirió; el tratado con la Confederación Alemana del Norte contemplaba estos supuestos, para nacionales norteamericanos y alemanes, en su artículo 1 y 4.³⁶²

No obstante, fue el Tratado de Berlín de 1878 el documento internacional que sirvió como modelo para el segundo conjunto de provisiones internacionales en materia de nacionalidad;³⁶³ se trata de los conocidos como tratados de minorías adoptados después de la Primera Guerra Mundial, cuyo objetivo era proteger a las minorías nacionales en los territorios afectados por el conflicto bélico y, entre otros, evitar el surgimiento de situaciones de apatridia. Durante la Conferencia de Paz de París de 1919 se redibujó el mapa de Europa central y oriental bajo el principio de una nación por Estado. Austria-Hungría desapareció y surgieron nuevos Estados como Yugoslavia, Polonia y Checoslovaquia. Woodrow Wilson defendió el derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero se entendió que también se debía respetar la tradición de preservar el derecho de los vencedores a sacar ventaja territorial, por lo que, al ser imposible garantizar un Estado para cada pueblo, se crearon mecanismos en forma de tratados para

³⁶² OPPENHEIM, L. F. L. (1905). *International Law, A Treatise, Vol. I, Peace*. Londres, Nueva York y Bombay: Longmans, Green, and Co, p. 368. También en HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 49. El texto del tratado puede consultarse en United States Department of State (1873). *Treaties and Conventions Concluded between the United States of America and Other Powers, since July 4, 1776*, Revised Edition, Washington, DC, p. 638.

³⁶³ BUERGHENTAL, T., SHELTON, D. & STEWART, D. P. (2009). *International Human Rights in a Nutshell*. West Academic Publishing, p. 7.

aliviar la situación de aquellas naciones sin su propio gobierno.³⁶⁴ Se trata de instrumentos internacionales también conocidos como tratados de minorías que, en el seno de la recién creada Sociedad de Naciones, se presentaban como un marco de protección de los derechos de aquellas personas de una determinada nacionalidad que se encontraban ahora en el territorio de un Estado sucesor. Entre ellos se incluyen las cláusulas especiales para minorías en los tratados de paz con Austria, Turquía, Hungría y Bulgaria, los tratados especiales de minorías que afectaban a Polonia, Rumanía, Grecia, Checoslovaquia y al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, los tratados relativos a los territorios de Danzig, Memel y Alta Silesia, así como las declaraciones unilaterales de adhesión a la Sociedad de Naciones emitidas por Albania, Letonia, Lituania, Estonia e Iraq.³⁶⁵

El primero de los tratados de minorías fue el acuerdo multilateral concluido con Polonia, el 28 de junio de 1919, en Versalles, en el seno de la Conferencia de Paz, y que sirvió como modelo para el resto. Así, los demás tratados multilaterales, así como el bilateral entre Alemania y Polonia con motivo de Alta Silesia y la declaración unilateral de Albania, contemplaron la garantía de protección de la vida y la libertad de todas las personas que habitan el Estado en cuestión, sin discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, lenguaje, raza o religión, y se respeta la libertad de culto, siempre y cuando no sea contraria al orden público (artículo 2 de los tratados multilaterales). Los artículos 3, 4 y 6 de estos acuerdos multilaterales regularon expresamente la adquisición de una determinada nacionalidad. Mediante el empleo conjunto de los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*, se otorgaba la nacionalidad del Estado sucesor a las personas que fueran residentes habituales en él, pero que, a su vez, tuvieran otra nacionalidad, así como a aquellas personas nacidas en dichos territorios de padres con otra nacionalidad, aunque no fueran estos residentes habituales. Cada tratado establecía qué nacionales se encontraban en esa situación. Así, en el caso del tratado de concluido con el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, se hace referencia a nacionales austriacos, húngaros o

³⁶⁴ LAMARR, K. (2018). Op. cit., pp. 169-170. También en GRIZO, M. (2010). The Versailles System of Peace Treaties and Minority Protection in Southeast Europe – The Bulgarian-Greek Convention for the Exchange of Population in 1919, *Belgrade Law Review*, LVIII(3) (2010), p. 69.

³⁶⁵ FINK, C. (1995). The League of Nations and the Minorities Question. *World Affairs*, 157(4), p. 204.

búlgaros residentes habituales, los cuales se convertirían en serbocroatas y eslovenos; en el caso del tratado con Rumanía, los nacionales que podían adquirir la nacionalidad rumana eran austriacos y húngaros; y, en el caso de Polonia, su tratado mencionaba a austriacos, húngaros, alemanes y rusos. En el artículo 6 se establecía que toda persona nacida en el territorio del Estado en cuestión que no tuviera otra nacionalidad se convertía automáticamente en nacional de aquel. Por vez primera, la regulación de la nacionalidad aparece en escena como materia de derecho internacional. El tratado del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos establecía en su preámbulo que era necesario regular materias de afección internacional, entre las que se encontraba la nacionalidad; en dicho acuerdo, pero también en el resto de tratados multilaterales, se estipulaba que las cuestiones referidas en el articulado del tratado, como la nacionalidad, constituían obligaciones internacionales.

No obstante, las legislaciones nacionales que desarrollaron estos tratados y la práctica posterior generaron casos de apatridia: en ocasiones, como en Polonia, Austria o Rumanía, se empleó el criterio de ciudadanía, en lugar de residencia habitual, para conceder la nacionalidad, dificultando así su acceso. Asimismo, en el Imperio austrohúngaro, las cuestiones de nacionalidad se resolvían por tribunales de Viena y de Budapest hasta 1918, pero posteriormente la competencia recayó sobre tribunales de Estados sucesores, con una interpretación y condiciones para la adquisición de la nacionalidad distintas.³⁶⁶

A pesar del contenido de los tratados y de los principios enunciados en cada uno de ellos, no consiguieron aliviar la situación de las minorías nacionales. Estas, carentes de gobierno se vieron forzadas a vivir bajo la absoluta ilegalidad o bajo la ley de excepción de esos tratados, que todos los gobiernos, salvo Checoslovaquia, firmaron bajo protesta.³⁶⁷ No satisficieron a nadie.³⁶⁸ Los nuevos gobiernos sintieron que se estaba

³⁶⁶ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., pp. 124-126.

³⁶⁷ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 387. CARPENTIER y LEBRUN afirman que “los alemanes en Checoslovaquia (los Sudetes), antigua población dominante, resultaron ahora población dominada”, en CARPENTIER, J. & LEBRUN, F. (dirs.) (2018). *Breve historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial, p. 483.

³⁶⁸ LAMARR, K. (2018). Op. cit., p. 171.

interfiriendo en su soberanía, y se vieron discriminados con respecto a las antiguas potencias europeas, que no estaban sujetas a las obligaciones en materia de protección de minorías; estas se vieron invisibilizadas: se evitó el empleo del término *minoría nacional*,³⁶⁹ los tratados solo eran aplicables a aquellas nacionalidades con una población considerable en más de un Estado sucesor,³⁷⁰ y se evidenció que los Estados vencedores y nuevos gobiernos no tenían una especial preocupación por su situación, sino que, en realidad, establecieron ese sistema por temor a que las nuevas fronteras acentuaran las tensiones existentes, para evitar así el separatismo, y asegurar sus objetivos asimilacionistas; asimismo, se consideraba que los derechos de las minorías podían actuar como un elemento desestabilizador del frágil contexto de paz europeo: podían dar pie a movimientos generadores de nuevas entidades políticas y de redistribución fronteriza.³⁷¹

Los tratados de minorías fueron también innovadores en cuanto a su procedimiento de ejecución, ya que las quejas se elevaban a un órgano internacional, la Corte Permanente de Justicia Internacional, moviéndose así la cuestión de las minorías de un ámbito político a otro legal.³⁷² No obstante, este sistema solo aceptaba demandas de determinadas partes, siempre y cuando no hicieran referencia a cuestiones secesionistas y mantuvieran un espíritu de lealtad al sistema; ello implicaba que las minorías y sus representantes quedaban excluidas de este mecanismo, al carecer de acceso directo a la Sociedad de Naciones, un organismo que no se ganó la confianza de aquellas, ya que estaba compuesta por representantes políticos de los nuevos gobiernos.³⁷³ Por si fuera poco, los redactores de los tratados de minorías manifestaron pronto sus verdaderas intenciones cuando comenzaron a señalar deberes que las minorías tenían con respecto a los nuevos Estados,

³⁶⁹ GRIZO, M. (2010). Op. cit., p. 71. También en LIEBICH, A. (2008). Minority as Inferiority: Minority Rights in Historical Perspective. *Review of International Studies*, 34(2), p. 245; y en DUGDALE, B. E. C. & BEWES, W. A. (1926). The Working of the Minority Treaties. *Journal of the British Institute of International Affairs*, 5(2), p. 79.

³⁷⁰ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 391.

³⁷¹ GRIZO, M. (2010). Op. cit., pp. 71-72; DUGDALE, B. E. C. & BEWES, W. A. (1926). Op. cit., p. 79; y LAMARR, K. (2018). Op. cit., p. 169.

³⁷² LAMARR, K. (2018). Op. cit., pp. 170-171.

³⁷³ ARENDT, H. (2006). Op. cit., pp. 391-392; GRIZO, M. (2010). Op. cit., p. 71; y LAMARR, K. (2018). Op. cit., p. 170.

de forma que los tratados se convirtieron en un “método humano e indoloro de asimilación”.³⁷⁴

Los tratados de paz, por lo tanto, regularon la nacionalidad en Europa oriental y central mediante el establecimiento de Estados nacionales y la creación de tratados de minorías garantizados por un organismo internacional; estos visibilizaron la problemática implícita en el funcionamiento de los Estados nacionales referida a que “solo los nacionales podían ser ciudadanos, que solo las personas del mismo origen nacional podían disfrutar de la completa protección de las instituciones legales, que las personas de nacionalidad diferente necesitaban una ley de excepción hasta, o a menos que, fueran completamente asimiladas y divorciadas de su origen”. Así, “la nación había conquistado al Estado”.³⁷⁵

Las cuestiones incluidas en el ámbito de aplicación de aquellos tratados, entre ellas, la nacionalidad, fueron por lo tanto introducidas en la esfera del derecho internacional. La Corte Permanente de Justicia Internacional, institución creada en 1921 como órgano del sistema de la Sociedad de Naciones, y precursora de la actual Corte Internacional de Justicia, reafirmó dicho postulado con motivo de distintas opiniones consultivas con relación a la interpretación y aplicación de los tratados. Así, y con respecto a los derechos de las minorías como la educación, estableció el principio general de que la igualdad ante la ley prohíbe todo tipo de discriminación, si bien para lograr una igualdad efectiva y no solo aparente o formal se puede requerir un tratamiento diferenciado, de forma que se garantice así la igualdad genuina y real entre las mayorías y las minorías.³⁷⁶

En materia de nacionalidad es clave la opinión consultiva con motivo de los decretos de nacionalidad emitidos en Túnez y la zona francesa de Marruecos. Se le planteó a la Corte la cuestión de si la disputa entre Francia y el Reino Unido sobre la interpretación de dichos decretos se trataba de un asunto de jurisdicción doméstica exclusiva según el derecho internacional. En opinión de aquella, la cuestión de si un asunto es competencia exclusiva

³⁷⁴ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 392.

³⁷⁵ *Ibíd.*, pp. 389 y 394-395.

³⁷⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1935). Opinión Consultiva de 6 de abril de 1935, sobre escuelas de minorías en Albania, p. 15.

depende del desarrollo de las relaciones internacionales. Con respecto a la nacionalidad, entiende que, en principio, y dado el estado del derecho internacional en aquel momento, se trataba de un asunto de dominio reservado de los Estados. Sin embargo, también concluyó que es posible que incluso en estos casos, como el de la nacionalidad, el derecho del Estado de usar su discreción se vea limitado por sus obligaciones con respecto a otros Estados. En estas situaciones, su soberanía, en principio, exclusiva, se vería restringida por las normas del derecho internacional.³⁷⁷

La nacionalidad, así entendida, se trataba de un asunto de competencia interna de los Estados,³⁷⁸ pero estos estaban limitados en ese sentido por las obligaciones internacionales contraídas con otros.

La Corte reafirmó esta posición pocos meses después en otra opinión consultiva, esta vez relativa al tratado de minorías multilateral que afectaba a Polonia y, según el cual, como se ha referido anteriormente, obligaba a conceder la nacionalidad polaca a, entre otros, nacionales alemanes residentes habituales en el territorio sobre el que ahora ejercía soberanía el Estado polaco, así como a sus hijos que hubieren nacido en él. No obstante, Polonia había decidido internamente denegar la nacionalidad polaca a personas alemanas que entrarían dentro del ámbito de aplicación de aquella provisión, argumentando que no estaba obligada a conceder la nacionalidad polaca a los hijos cuyos padres de nacionalidad alemana no hubieran sido residentes habituales ni en el momento del nacimiento de aquellos ni en el momento de la entrada en vigor del tratado. El texto de la opinión indica que la Corte es competente para resolver la cuestión, y falla en contra de Polonia al

³⁷⁷ “The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain. For the purpose of the present opinion, it is enough to observe that it may well happen that, in a matter which, like that of nationality, is not, in principle, regulated by international law, the right of a State to use its discretion is nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other States. In such a case, jurisdiction which, in principle, belongs solely to the State, is limited by rules of international law”. Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 a). Opinión Consultiva n.º. 4 de 7 de febrero de 1923, sobre los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos.

³⁷⁸ Sobre todo, en cuanto al contenido del estatuto de nacionalidad. Así lo entendió la propia CPJI cuando en 1928 afirmó que aquel solo puede ser definido por la legislación del Estado de la nacionalidad en su Opinión Consultiva n.º. 10, de 21 de febrero de 1925, sobre el intercambio de poblaciones griegas y turcas.

entender que el articulado no exige la residencia habitual de los padres en ambos momentos temporales, sino simplemente en el momento del nacimiento de los hijos. Para la Corte, la nacionalidad, si se encuentra regulada en un tratado entre Estados, es asunto de derecho internacional. La decisión destaca que Polonia firmó acuerdos que establecían un derecho a la nacionalidad polaca, y estos, en tanto en cuanto se incorporaron al Tratado de Minorías, eran reconocidos por Polonia como leyes fundamentales que no permiten modificación por parte de otra ley, reglamento o acción oficial (artículo 1 de dicho instrumento). Concluye la Corte que, aunque es el Estado soberano el que tiene el derecho para decidir quiénes son sus nacionales, no es menos cierto que este principio debe aplicarse en conformidad con el Tratado citado.³⁷⁹

Esta opinión sirve de ejemplo para introducir aquí la tesis de Lauterpacht referida a la existencia de un principio en el derecho internacional que establece que un Estado no puede invocar su derecho nacional como justificación para incumplir sus obligaciones internacionales.³⁸⁰

La Sociedad de Naciones contribuyó firmemente en esa consideración de la nacionalidad como asunto de competencia estatal limitado por el derecho internacional, y no solo por los tratados y opiniones consultivas referidas anteriormente. La Conferencia de Viena de 1815 había marcado un hito en el desarrollo del derecho internacional, y durante los cien años posteriores, se organizaron más de cien conferencias y se adoptaron más de doscientos cincuenta instrumentos que, si bien no todos fueron vinculantes, sí contribuyeron a reforzar las opiniones de aquellos gobiernos que consideraban que la

³⁷⁹ “Poland (...) signed provisions which establish a right to Polish nationality, and these provisions, in so far as they are inserted (...) in the Minorities Treaty, are recognized by Poland as fundamental laws with which no law, regulation or official action may conflict or interfere (Article 1 of the Treaty of Minorities), though, generally speaking, it is true that a sovereign State has the right to decide what persons shall be regarded as its nationals, it is no less true that this principle is applicable only subject to the Treaty obligations referred to above. [...] these Articles establish a right on the part of persons of German origin to Polish nationality, this right is placed under the guarantee of the League of Nations, which is specially fitted to undertake the protection of the persons of German origin referred to in the Minorities Treaty, to which Germany was not a signatory”. Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 b). Opinión Consultiva n°. 7, de 15 de septiembre de 1923, sobre la adquisición de la nacionalidad polaca, pp. 15-16.

³⁸⁰ LAUTERPACHT, H. (1982). *The Development of International Law by the International Court*. Cambridge: Grotius Publications Limited, p. 262.

legislación internacional era una solución para la diversidad de problemas existentes en las relaciones internacionales.³⁸¹

Finalizada la Primera Guerra Mundial continuaron los esfuerzos en ese sentido, impulsados por la recién creada Sociedad de Naciones, y sobre la base de las recientes conferencias de La Haya de 1899 y 1907.³⁸² Así, ya en 1920, el Comité Asesor de Jurisconsultos encargado de elaborar el estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional recomendó avanzar en el desarrollo de jurisdicciones internacionales e iniciar un proyecto de codificación de derecho internacional, al considerar que se trataba de una necesidad urgente para garantizar la seguridad de los Estados. No obstante, la primera reunión de la Asamblea de la Sociedad de Naciones celebrada en 1920 decidió no seguir el ideario del Comité; Cecil, representante de Suráfrica, estimó que el mundo no se encontraba todavía preparado para iniciar un proyecto de codificación que no pusiera en peligro la paz internacional.³⁸³

Sin embargo, en 1924, la Asamblea, durante su quinta reunión, y teniendo en cuenta la labor de la Sociedad de Naciones en la elaboración de tratados internacionales,³⁸⁴ como los mencionados más arriba sobre minorías, destacó la importancia de la codificación. En lugar de invitar a los Estados miembros a proponer materias, se encargó dicha tarea a un Comité de Expertos para agilizar el proceso. Este, en su primera reunión de 1925, destacó el “conflicto de leyes relativas a la nacionalidad” como el primero de los once asuntos de relevancia internacional; en la segunda, en 1926, solo siete materias permanecían, y la nacionalidad volvió a ser el primer elemento. El Comité fue descartando asuntos y solo quedaron tres: la nacionalidad, las aguas territoriales y la responsabilidad de los Estados

³⁸¹ United Nations Documents on the Development and Codification of International Law (1947), *Supplement to American Journal of International Law*, 41(4) (1947), pp. 32-33.

³⁸² PASTOR RIDRUEJO señala que la codificación oficial se inició a finales del siglo XVIII, impulsada por uno o varios Estados, en materia de “Derecho diplomático, ríos internacionales, abolición de la esclavitud, Derecho de la Guerra (*ius in bello*) y en la solución pacífica de las controversias internacionales”, pero fue con la Sociedad de Naciones cuando “la codificación se beneficia ya de algo tan importante como un marco institucional”. En PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2003). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos (novena edición), p. 135.

³⁸³ *Ibíd.*, pp. 66-67.

³⁸⁴ DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2019). El origen de la paz internacional a través del Derecho. *Revista de la Facultad*, 10(1), p. 24.

por el daño realizado en su territorio a las personas extranjeras o a su propiedad. La Asamblea de la Sociedad de Naciones, reunida en su octava sesión en el año 1927, ordenó la celebración de una conferencia en La Haya para considerar esas tres cuestiones de derecho internacional.³⁸⁵

La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya, celebrada en 1930, fue un éxito en cuestión de nacionalidad, pero también en materia de apatridia, ya que la reunión produjo los siguientes instrumentos: un convenio sobre nacionalidad; un protocolo sobre un caso de apatridia; un protocolo especial sobre apatridia, que no entró en vigor; y otro protocolo específico sobre obligaciones militares en casos de doble nacionalidad. Aquí destacaremos los dos primeros, por su relevancia en materia de nacionalidad y apatridia, así como las recomendaciones emitidas en el seno de la conferencia sobre dichas materias.

(1) Convenio concerniente a ciertas cuestiones relativas a los conflictos y leyes sobre nacionalidad (La Haya, 12 de abril de 1930) (“Convenio de La Haya”).³⁸⁶

La importancia de este convenio ha sido destacada por la doctrina. Así, se resalta su relevancia por manifestar una cooperación efectiva en un ámbito políticamente sensible como la nacionalidad en un periodo en el que resultaba difícil que los Estados aceptaran renunciar a parte de su soberanía;³⁸⁷ se trata también de un instrumento fundamental, a pesar del pequeño número de normas,³⁸⁸ porque con este tratado los Estados reconocieron la funcionalidad de la nacionalidad como un medio más que como un fin en sí mismo.³⁸⁹ Lauterpacht enfatiza su relevancia cuando afirma que el convenio no solo reflejó la opinión pública sobre esta materia, sino que sus principios informaron las reformas de la legislación estatal sobre nacionalidad de los Estados que lo ratificaron, una tendencia que

³⁸⁵ United Nations Documents on the Development and Codification of International Law (1947). Op. cit., pp. 67-69 y 75-76.

³⁸⁶ Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws (1930). Sociedad de Naciones. La Haya, 12 de abril de 1930. *League of Nations Treaty Series*, vol. 179, p. 89.

³⁸⁷ BORCHARD, E. (1938). Three Hague Conventions on Nationality. *The American Journal of International Law*, 32(1), p. 126.

³⁸⁸ WEIS, P. (1979). Op. cit., p. 26.

³⁸⁹ LAUTERPACHT, H. (1979). Op. cit., p. XII.

también fue adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (“ECOSOC”) en varias de sus resoluciones; la apatridia se concebía como un elemento negativo tanto para la autoridad del derecho internacional como para la propia dignidad de la persona afectada.³⁹⁰

En vigor desde 1937,³⁹¹ su preámbulo ya se advertía la importancia de la nacionalidad. Se reconocía, también, el interés para la comunidad internacional de garantizar que toda persona tuviera una nacionalidad y solo una; se manifestaba así la consideración de anomalía de la situación de doble nacionalidad, equiparable, en cuanto a preocupación, a la situación de apatridia. Este texto legal se convirtió en el primer instrumento internacional que abordaba la nacionalidad y que contenía una serie de reglas para minimizar los casos de apatridia, normas que eran sucintamente complementadas por los protocolos específicos sobre esa última materia.

El artículo 1 reflejó la situación de la nacionalidad desarrollada por el derecho internacional de los tratados de minorías y la jurisprudencia de la Corte Penal de Justicia Internacional. Establece dicho precepto que son los Estados los competentes para determinar quiénes son sus nacionales, conforme a su legislación, pero que esta ley solo puede ser reconocida por otros Estados siempre y cuando sea coherente con los convenios, costumbres y principios internacionales en materia de nacionalidad.

El artículo 9 abordó la apatridia de mujeres casadas. Condicionaba la pérdida de la nacionalidad de aquellas en caso de matrimonio con un extranjero a la adquisición de la nacionalidad del marido. Asimismo, en el artículo 10 se estipulaba que la naturalización del marido solo conllevaba el cambio de nacionalidad de la mujer con el consentimiento de esta.

También se reguló la apatridia de menores. El artículo 14 preveía la concesión de la nacionalidad del territorio donde haya nacido el niño cuyos padres fuesen desconocidos;

³⁹⁰ Comisión de Derecho Internacional (1952). Nationality, including statelessness (A/CN.4/50) (*continued*), 160th meeting, 9 July 1952, *Yearbook of the International Law Commission 1952, Volume I*, página 125.

³⁹¹ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., p. 128.

en caso de huérfanos, se presumía que habían nacido en el territorio del Estado en el que habían sido encontrados.

La convención fue ratificada por doce Estados durante el periodo de existencia de la Sociedad de Naciones, y solo cuatro de ellos lo hicieron sin reserva alguna. Con posterioridad a la creación de Naciones Unidas, otros nueve Estados se adhirieron, mientras que Canadá lo denunció; otros veintisiete Estados lo firmaron, pero no lo llegaron a ratificar, entre los que se incluye España.³⁹²

(2) Protocolo concerniente a un caso de apatridia (La Haya, 12 de abril de 1930).³⁹³

También en vigor desde la misma fecha que el convenio,³⁹⁴ su alcance era menor, tanto en contenido, ya que, tal y como anunciaba su título, solo contemplaba un caso de apatridia, como por el hecho de que su artículo 3 establecía que este protocolo no afectaba a las disposiciones contenidas en cualquier otro tratado, convención o acuerdo vigente entre los Estados que lo ratificasen.

En concreto, se establecía en su artículo 1 que, en aquellos Estados en los que operase el principio de *ius sanguinis* para transmitir la nacionalidad, la persona que hubiera nacido en su territorio de una madre con la nacionalidad de ese Estado, pero con un padre sin nacionalidad o de nacionalidad desconocida, tendría la nacionalidad de aquel Estado; es decir, se permitía a la madre transmitir su nacionalidad.

Tanto el convenio como este protocolo fueron innovadores en su propósito de introducir elementos de protección frente a situaciones de apatridia y por obligar a los Estados firmantes a conceder su nacionalidad en determinadas circunstancias. De hecho, el contenido de estos textos fue posteriormente desarrollado y ampliado por uno de los dos

³⁹² HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., pp. 5-6. Para más información sobre Estados parte, véase United Nations Treaty Collection (web), Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws.

³⁹³ Protocol relating to a Certain Case of Statelessness (1930). Sociedad de Naciones. La Haya, 12 de abril de 1930. *League of Nations Treaty Series*, vol. 179, p. 115.

³⁹⁴ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., p. 129.

instrumentos internacionales de apatridia fundamentales en la actualidad: la Convención para reducir los casos de apatridia, adoptada en 1961 por Naciones Unidas.

Por lo que respecta a su número de adhesiones, diez Estados se adhirieron con anterioridad a su entrada en vigor, mientras que trece nuevos ratificaron su compromiso más recientemente; otros diecinueve Estados lo firmaron sin ratificarlo finalmente, y España es también uno de ellos.³⁹⁵

(3) Recomendaciones.³⁹⁶

Además de la adopción del convenio y de los protocolos referidos anteriormente, la conferencia emitió una serie de recomendaciones en materia de nacionalidad (un total de ocho), aguas territoriales, responsabilidad estatal y sobre la progresiva codificación del derecho internacional, que, en tanto en cuanto no son meramente declaratorias de derecho internacional existente, se pueden tomar como prueba de las tendencias existentes en el momento en materia de nacionalidad.³⁹⁷

Cabe destacar la primera recomendación concerniente a la nacionalidad. Dedicada en exclusiva a la apatridia, declara muy deseable que los Estados, dentro del ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad, hagan todo lo posible por reducir al máximo los casos de apatridia, y que la Sociedad de Naciones continúe su trabajo ya iniciado para lograr un acuerdo internacional en este importante asunto. Asimismo, la conferencia, que ya había introducido tímidamente la perspectiva de género tanto en el convenio como en el protocolo sobre un caso de apatridia, destacó en su sexta recomendación la posibilidad de que los Estados valorasen la inclusión de la “igualdad de sexos” en asuntos de nacionalidad, con especial atención al interés superior del menor, así como el hecho de que la nacionalidad de la mujer no se viera afectada, sin su consentimiento, por motivo de matrimonio o cualquier cambio de nacionalidad de su marido.

³⁹⁵ HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 6. Para más información sobre Estados parte, véase United Nations Treaty Collection [web], Protocol relating to a Certain Case of Statelessness.

³⁹⁶ Acts of the Conference for the Codification of International Law, Held at The Hague from March 13th to April 12th, 1930, Vol. I, Plenary Meetings, C.351, M.145, 1930, Vol. I, p. 163.

³⁹⁷ WEIS, P. (1979). Op. cit., p. 28.

Aunque el número de Estados que forman parte de estos instrumentos no es elevado y su efecto directo no fue destacable, ya que crearon derecho internacional particular y no universal y cubrieron solo una parte del campo de la nacionalidad, WEIS señala que su importancia indirecta fue considerable ya que su contenido representaba la opinión de dos terceras partes de los gobiernos presentes en la conferencia, y, además, la legislación de los Estados que la ratificaron recibió influencia de los principios contenidos en el documento,³⁹⁸ como también advirtió Lauterpacht.³⁹⁹ Así, un estudio de la Comisión de Derecho Internacional concluyó que 49 Estados, entre los que no se encontraba el Estado español, habían modificado sus leyes sobre nacionalidad después de 1930 y que, en el caso de Dinamarca, Noruega y Suecia, su legislación en dicha materia se ajustaba plenamente al contenido del convenio.⁴⁰⁰

Terminada la conferencia, la Sociedad de Naciones, a través de su Asamblea, adoptó el 3 de octubre de ese mismo año, una resolución en la que reafirmaba la importancia del desarrollo del derecho internacional a través de la codificación como una de las principales tareas de la organización internacional. El borrador de resolución redactado por las delegaciones de Italia, Grecia, Francia, Alemania y el Reino Unido iba más allá de la mera codificación, ya que abría la puerta a la adopción de nuevas reglas, estuviesen ya presentes en el derecho internacional o fuesen de nueva creación; no obstante, la Sociedad de Naciones no llevó a cabo la iniciativa,⁴⁰¹ y no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando una nueva organización internacional, las Naciones Unidas, entró de lleno en la codificación y adopción de normativa internacional en materia de apatridia, además de consagrar la nacionalidad como un derecho humano.

³⁹⁸ *Ibíd.*, pp. 27-28.

³⁹⁹ Comisión de Derecho Internacional (1952). Nationality, including statelessness (A/CN.4/50) (*continued*), 160th meeting, 9 July 1952, *Yearbook of the International Law Commission 1952, Volume I*, página 125.

⁴⁰⁰ Comisión de Derecho Internacional (1953 a). Nacionalidad, incluso la apatridia, análisis de las modificaciones introducidas por los Estados en las leyes sobre nacionalidad después de 1930 (referidas al Convenio de La Haya concerniente a ciertas Cuestiones Relativas a los Conflictos y Leyes sobre Nacionalidad y al Protocolo relativo a un caso de apatridia. Memorándum preparado por KERNO, I. S., A/CN.4/67, de 6 de abril de 1953.

⁴⁰¹ United Nations Documents on the Development and Codification of International Law (1947). Op. cit., p. 87.

1.3. Artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge, en su artículo 15, el derecho a una nacionalidad como un derecho humano:

“1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

La nacionalidad y la apatridia estuvieron ya presentes en el primer borrador preparado por la Secretaría General de Naciones Unidas.⁴⁰² Aquel texto contemplaba en su artículo 32 el derecho de toda persona a una nacionalidad, pero iba más allá al determinar que se tenía derecho a la nacionalidad del Estado en el que se hubiere nacido a no ser que, una vez alcanzada la mayoría de edad, la persona optase por la nacionalidad a la que tuviere derecho por descendencia; asimismo, se incluía la prohibición de privar a alguien de su nacionalidad como sanción, pero también la imposibilidad de aceptar la pérdida de una nacionalidad por cualquier otro motivo salvo que la persona adquiriese una nueva nacionalidad; y, por último, establecía que toda persona tenía derecho a renunciar a la nacionalidad de nacimiento, o a otra adquirida previamente, si había adquirido otra nueva. Por otro lado, el borrador incluía en su preámbulo la consideración de que toda persona es ciudadana tanto de su Estado como del mundo, y también establecía el derecho de toda persona a tener personalidad jurídica en su artículo 12.

Este documento fue debatido en el seno del Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos designado por la Comisión de Derechos Humanos para encargarse de elaborar el borrador final de declaración. En su primera sesión, el representante francés, Cassin recomendó incluir en la reunión derechos internacionales como la inmigración, la renuncia a una nacionalidad, el derecho de asilo y el derecho a

⁴⁰² Naciones Unidas (1948-1949). Social, Humanitarian and Cultural Questions, *Yearbook of the United Nations 1948-1949* (Part I, Section V, Chapter A), p. 525. El primer borrador, de 4 de junio de 1947, E/CN.4/AC.1/3.

una nacionalidad.⁴⁰³ Su propuesta incluía dos partes: la primera consagraba el derecho de toda persona a una nacionalidad; la segunda, establecía el deber de las Naciones Unidas y de los Estados miembros de prevenir la carencia de nacionalidad, que es contraria a los derechos humanos y al interés de la comunidad humana.⁴⁰⁴

El representante chileno, Santa Cruz estuvo de acuerdo con la primera parte de la propuesta francesa relativa al derecho de toda persona a una nacionalidad, pero concluyó que era necesario expandir la segunda parte. En concreto, solicitó incorporar que ningún Estado pudiera rechazar la concesión de su nacionalidad a personas nacidas en su territorio de padres que estuviesen legalmente en el territorio; que nadie pudiera ser privado de su nacionalidad de nacimiento salvo que, por propia voluntad, adquiriese otra nacionalidad; y que toda persona tuviera el derecho a renunciar a la nacionalidad de su nacimiento o a la adquirida previamente, siempre y cuando obtuviera la nacionalidad de otro Estado. El representante británico estuvo de acuerdo con la proposición de Santa Cruz, pero consideró que había que mantener solo la primera parte. Manifestó que el problema de la apatridia no podía ser ignorado, pero que la complejidad del asunto requería la adopción de una convención separada sobre esta materia específica; Cassin mostró su apoyo a la adopción de un instrumento distinto a una declaración para abordar ese asunto, al igual que hizo el propio Comité de Redacción. Eleanor Roosevelt, presidenta del Comité, consideró suficiente incluir la primera parte, y obviar la segunda.⁴⁰⁵

Más adelante, el contenido del artículo sobre el derecho a una nacionalidad dio un giro significativo. India y el Reino Unido propusieron, en lugar del derecho de toda persona a

⁴⁰³ Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 a). First Session, Summary Record of the Fifth Meeting, held at Lake Success, New York, on Thursday, 12 June 1947, E/CN.4/AC.1/SR.5, página 3.

⁴⁰⁴ Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 b). International Bill of Rights, Suggestions Submitted by the Representative of France for Articles 7-32 of the International Declaration of Rights, 18 June 1947, E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1, página 6.

⁴⁰⁵ Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 c). First Session, Summary Record of the Ninth Meeting, held at Lake Success, New York, on Wednesday, 18 June 1947, E/CN.4/AC.1/SR.9, página 7. Sobre el apoyo del Comité a redactar una convención separada, véase Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 d). First Session, Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights, 1 July 1947, E/CN.4/21, página 77.

una nacionalidad, una provisión en sentido negativo: “nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad”.⁴⁰⁶ El representante uruguayo, Fontaina, pidió añadir a la propuesta anterior el derecho a cambiar de nacionalidad, tal y como estaba previsto en la recién adoptada Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 19, y que fue incorporada al debate.⁴⁰⁷

El texto adoptado por la Comisión de Derechos Humanos el 28 de junio de 1948 establecía en su artículo 13 que nadie sería privado arbitrariamente de su nacionalidad ni de su derecho a cambiar su nacionalidad.⁴⁰⁸ Cassin solicitó, con éxito, incluir el derecho a una nacionalidad que había propuesto anteriormente,⁴⁰⁹ apoyado por Líbano, Egipto y Uruguay,⁴¹⁰ y Cuba.⁴¹¹ Así se llegó al texto final, adoptado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. El derecho a la nacionalidad se incluyó en el artículo 15 y este fue aceptado por unanimidad.⁴¹²

La DUDH es el único instrumento internacional de derechos humanos que consagra el derecho de *toda* persona a una nacionalidad. En el ámbito regional, le siguen la Convención Americana de Derechos Humanos,⁴¹³ el Convenio Europeo sobre

⁴⁰⁶ Comisión de Derechos Humanos (1948 a). Third Session, India and the United Kingdom: Proposed Amendments to the Draft Declaration on Human Rights, 24 May 1948, E/CN.4/99, página 4. Traducción del autor de este trabajo.

⁴⁰⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948. Su artículo 19 establece que “toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela. Esta Declaración fue incorporada al debate el 10 de junio de 1948, durante la tercera sesión de la Comisión de Derechos Humanos. Véase el documento E/CN.4/122. Fontaina argumentó la inclusión de una propuesta similar ese mismo día, 10 de junio (E/CN.4/SR.59, página 7).

⁴⁰⁸ Comisión de Derechos Humanos (1948 b). Report of the Third Session of the Commission of Human Rights, Lake Success, 24 May to 18 June 1948, E/800, 28 June 1948, página 12..

⁴⁰⁹ Tercera Comisión de la AGNU (1948 a). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/244/Rev.1, 12 de octubre de 1948.

⁴¹⁰ Tercera Comisión de la AGNU (1948 b). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/286, 18 de octubre de 1948, páginas 1-2.

⁴¹¹ Tercera Comisión de la AGNU (1948 c). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/286/Rev.1, 30 de octubre de 1948, página 1.

⁴¹² Naciones Unidas (1948-1949). Op. cit., p. 534.

⁴¹³ Convención Americana de Derechos Humanos (1969), adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Su artículo 20 establece que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”, que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra”, y que “a nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”. Este

Nacionalidad,⁴¹⁴ el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados,⁴¹⁵ y Carta Árabe de Derechos Humanos.⁴¹⁶ Otros documentos de *soft law* también incluyen entre su articulado referencias a dicho derecho: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,⁴¹⁷ la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,⁴¹⁸ la Declaración de la Cumbre de Helsinki,⁴¹⁹ y la Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.⁴²⁰ El resto de tratados internacionales o regionales que abordan la nacionalidad lo hacen desde la perspectiva del derecho específico de niños y niñas a una nacionalidad; ese es el caso del PIDPC, la Convención sobre los Derechos del Niño (“CDN”),⁴²¹ la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (“CIPDTMF”),⁴²² la Convención sobre los

tratado especifica la nacionalidad a la que se tiene derecho, en virtud del criterio *ius soli*, en caso de que la persona nacida sea apátrida en caso de no concedérsele aquella.

⁴¹⁴ Convenio Europeo sobre Nacionalidad (1997), adoptado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997 (ETS No. 166). Conforme a su artículo 4, letra a: “everyone has a right to a nationality”.

⁴¹⁵ Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados (2006), adoptado en Estrasburgo, el 19 de mayo de 2006 (CETS No. 200). Su artículo 2 contempla este derecho en el caso de sucesión estatal: “Everyone who, at the time of the State succession, had the nationality of the predecessor State and who has or would become stateless as a result of the State succession has the right to the nationality of a State concerned, in accordance with the following articles”.

⁴¹⁶ Carta Árabe de Derechos Humanos (2004), adoptada el 22 de mayo de 2004. El artículo 29.1 del documento se ajusta al contenido del artículo 15 de la DUDH al declarar que “everyone has a right to nationality. No one shall be arbitrarily or unlawfully deprived of his nationality”. A diferencia de otros textos, no emplea artículo determinado (*the*) e indeterminado (*a*) delante del término *nationality*.

⁴¹⁷ El artículo 19 de esta Declaración contempla la adquisición y el cambio de una nacionalidad.

⁴¹⁸ AGNU (2018). Resolución 61/295, adoptada el 13 de septiembre de 2018, por la que se aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295. Su artículo 6 establece el derecho a una nacionalidad de toda persona indígena.

⁴¹⁹ Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992), adoptada por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. En su capítulo VI relativo a *La Dimensión Humana*, el párrafo 55 establece que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad y que no se privará a nadie arbitrariamente de su nacionalidad”.

⁴²⁰ Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, adoptada en Minsk el 26 de mayo de 1995. En su artículo 24.1, se recoge el “right to citizenship” de toda persona, sin artículo, al igual que en la Carta Árabe; y en el artículo 24.2, se determina que “no one shall be arbitrarily deprived of his citizenship or of the right to change it”.

⁴²¹ Convención sobre los Derechos del Niño, (1989). Resolución 44/25 de la AGNU, adoptada el 20 de noviembre de 1989, A/RES/44/25, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 27531, Vol. 1577*, p. 3.

⁴²² Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Resolución 45/158 de la AGNU, adoptada el 18 de diciembre de 1990, A/RES/45/158, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 39481, Vol. 2220*, p. 3.

derechos de las personas con discapacidad (“CDPD”),⁴²³ la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño,⁴²⁴ la propia Carta Árabe de Derechos Humanos,⁴²⁵ así como otros instrumentos no vinculantes, entre los que encontramos la Declaración de los Derechos del Niño,⁴²⁶ la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional,⁴²⁷ y la Convención para reducir el número de casos de apatridia de 1973.⁴²⁸ Todos estos instrumentos de derechos humanos se complementan por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (en adelante, “Convención de 1954”), y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (en adelante, “Convención de 1961”). La primera de ellas ofrece el régimen de protección internacional para aquellas personas que encajan dentro de la definición de apatridia *de iure* que la propia convención recoge,⁴²⁹ pero

⁴²³ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). Resolución 61/106 de la AGNU, adoptada el 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 44910*, Vol. 2515, p. 3.

⁴²⁴ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990), adoptada el 11 de julio de 1990. El artículo 6 determina que “todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”, así como a que su nacimiento sea registrado, pero, además, determina qué Estado está obligado a conceder aquella en última instancia, al establecer que “los Estados Parte de la presente Carta se comprometerán a garantizar que su legislación constitucional reconozca los principios según los cuales un niño adquirirá la nacionalidad del territorio donde haya nacido si, al tiempo de su nacimiento, no se le ha otorgado la nacionalidad por otro Estado de acuerdo con sus leyes”. Se aplica también el criterio *ius soli*, como en el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁴²⁵ En su artículo 29.2 declara el derecho del menor a adquirir la nacionalidad de su madre.

⁴²⁶ Declaración de los Derechos del Niño (1959). Resolución 1386 (XIV) de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 1959, A/RES/1386(XIV). Su artículo 3 contempla el derecho del menor a una nacionalidad y a que se registre su nacimiento.

⁴²⁷ AGNU (1986). Resolución 41/85, adoptada el 3 de diciembre de 1986, por la que se aprueba la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, A/RES/41/85. No se menciona expresamente el *derecho* a una nacionalidad, pero sí a que “en todo momento el niño deberá tener nombre, nacionalidad y representante legal”, y a que no pueda ser privado de ella, conforme a su artículo 8.

⁴²⁸ Convención para reducir el número de casos de apatridia (1973), adoptada en Berna, el 13 de septiembre de 1973 (Convención n° 13 de la Comisión Internacional del Estado Civil). A diferencia de otros textos, se determina aquí el derecho a la nacionalidad concreta a la que el menor tiene derecho, como último recurso, mediante la aplicación del criterio *ius sanguinis* con referencia materna. Así, su artículo 1 establece que “a child whose mother holds the nationality of a Contracting State shall acquire that nationality at birth if he or she would otherwise have been stateless”.

⁴²⁹ Conforme al artículo 1 de esta convención, apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

incluye también un precepto en el que insta a los Estados contratantes a facilitar la naturalización de estas personas.⁴³⁰ La Convención de 1961, por su parte, es esencial en cuanto a la prevención y reducción de la apatridia mediante la introducción de reglas para la adquisición de una nacionalidad, pero también a través de la inclusión de garantías para evitar la apatridia en casos de su pérdida, renuncia o privación. El contenido de ambas será analizado en un apartado posterior.

La presidenta del Comité de Redacción de la Declaración, y representante de los EE.UU. ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el momento de su adopción, Eleanor Roosevelt, manifestó que aquella no era un tratado, ni un acuerdo internacional que vinculase a los Estados firmantes, sino que se trataba de una declaración con principios de derechos humanos que debían servir para garantizar un estándar de derechos humanos para todas las personas y todos los pueblos.⁴³¹ La DUDH fue también uno de los primeros intentos de integrar principios internacionales de derechos humanos como elementos que debían observar los gobiernos más allá de su soberanía estatal exclusiva. No obstante, existe hoy el debate sobre la obligatoriedad de dicho documento. A pesar de que las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas no son vinculantes, ello no quiere decir que no tengan efectos jurídicos; su importancia material, su interpretación, su desarrollo progresivo y su referencia a principios que con el tiempo la convierten en algo más que *soft law*. Así, es posible afirmar que la DUDH es un poderoso instrumento que crea obligaciones jurídicas para los Estados miembros de las Naciones Unidas.⁴³² No obstante, hay algunos autores que entienden que el contenido de la DUDH forma parte

⁴³⁰ Previsto en su artículo 32, que establece que “los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de los trámites”.

⁴³¹ ROOSEVELT, E. (1948). Statement to the United Nations’ General Assembly on the Universal Declaration of Human Rights, 9 December 1948. *United States Department of State Bulletin* 19, p. 751.

⁴³² SOLANES CORELLA, Á. (2018). The Political, Legal and Moral Scope of the Universal Declaration of Human Rights: Pending Issues. *The Age of Human Rights Journal*, 11, pp. 2, 3 y 8. Oraá y Gómez Isa defienden la misma tesis: “hoy en día pocos internacionalistas niegan que la Declaración se haya convertido en un instrumento normativo que crea obligaciones jurídicas para los Estados miembros de las Naciones Unidas”. En ORAÁ, J. & GÓMEZ ISA, F. (1997). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao: Universidad de Deusto, p. 78.

del derecho internacional consuetudinario;⁴³³ otros defienden que muchas de sus provisiones son costumbre internacional;⁴³⁴ mientras que algunos incluso defienden que parte de ella es *ius cogens*;⁴³⁵ otros, por su parte, entienden que el derecho a una nacionalidad no existe como costumbre de derecho internacional,⁴³⁶ postura también argumentada por Weis, quien establece que ni la persona tiene un derecho a adquirir la nacionalidad al nacer, ni el derecho internacional prohíbe la pérdida de nacionalidad después del nacimiento mediante su privación o por cualquier otra forma, con la posible excepción de la prohibición de la desnacionalización discriminatoria.⁴³⁷

Sea como fuere, del derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental⁴³⁸ que abarca la adquisición, la prohibición de la privación arbitraria, y el mantenimiento de una nacionalidad; asimismo, es un derecho que debe ser ejercitado por toda persona humana sin discriminación, y no solo por la prohibición expresa de los artículos 2 y 7 de la propia DUDH que, respectivamente sancionan la discriminación y determinan la igualdad ante la ley y la igual protección frente a la discriminación contraria a su contenido, sino por las provisiones en igual sentido establecidas en los principales instrumentos de derechos humanos que complementan el derecho a una nacionalidad

⁴³³ Esta es la tesis de HUMPHREY, miembro del Comité Redactor en HUMPHREY, J. P. (1976). The International Bill of Rights: Scope and Implementation. *William & Mary Law Review*, 17(3), p. 540. En este mismo sentido, véase GANCZER, M. (2015). The Right to a Nationality as a Human Right? *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014, p. 16; y FORLATI, S. (2013). Nationality as a Human Right. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 18-36). Londres: Routledge, pp. 27-28. Esta postura es también defendida por la Oficina Regional de Europa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con respecto a los Estados miembros de la UE. Véase su documento The European Union and International Human Rights Law, p. 23.

⁴³⁴ HANNUM, H. (1998). The UDHR in National and International Law. *Health and Human Rights*, 3(2), p. 145.

⁴³⁵ KLEIN, D. F. (1988). A Theory for the Application of the Customary International Law of Human Rights by Domestic Courts. *Yale Journal of International Law*, 13, p. 354.

⁴³⁶ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 38.

⁴³⁷ WEIS, P. (1979). Op. cit., p. 248.

⁴³⁸ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016) Op. cit., pp. 573-574. También en WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 246. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas así lo ha reconocido en varias resoluciones, al igual que el Consejo de la Unión Europea, a través de sus ‘Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia’ (14511/15 ASIM 155 RELEX 965), de 4 de diciembre de 2015, en cuyo texto determina que “el derecho a una nacionalidad es un derecho fundamental”.

previsto por aquella, como el artículo 2 del PIDCP, el artículo 2 del PIDESC, el artículo 5 de la CERD, el artículo 3 de la CDPD, el artículo 2 de la CDN, los artículos 2 y 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“CEDAW”, por sus siglas en inglés), y el artículo 1 de la CIPDTMF.

2. Contenido del derecho a una nacionalidad

Este apartado sigue la clasificación propuesta por Edwards que diferencia entre un aspecto procedimental del derecho a una nacionalidad, y otro sustantivo.⁴³⁹ El primero estaría integrado por lo que el Comité de Derechos Humanos ha identificado como: (i) “el derecho a adquirir, cambiar y conservar la nacionalidad”; y (ii) “la obligación del Estado de evitar la apatridia y de abstenerse de privar arbitrariamente a personas de su nacionalidad, incluso en caso de sucesión de Estados”.⁴⁴⁰ El aspecto sustantivo hace referencia al contenido del derecho en sí mismo una vez se ejercita, es decir, describe los elementos del estatuto de nacional, y lo hace desde una perspectiva estatal y otra individual. En ese sentido, se observa una evolución desde una concepción estatalista original hacia una más individualista con el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos que sitúa a la persona en el centro de su protección. Por otro lado, los aspectos procedimentales son regulados y protegidos por el derecho internacional, mientras que el contenido sustantivo depende de las leyes de nacionalidad estatales.⁴⁴¹

2.1. Contenido procedimental

2.1.1. Adquisición, cambio y mantenimiento de una nacionalidad

La DUDH no establece expresamente un derecho a adquirir o a mantener una nacionalidad. No obstante, para tener una nacionalidad hace falta adquirirla, pero también es necesario mantenerla, cuestión que es reforzada por el segundo párrafo del artículo 15

⁴³⁹ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., pp. 16 y 42.

⁴⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, A/HRC/13/34, párrafo 2.

⁴⁴¹ GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 11.

cuando prohíbe su privación arbitraria. Por otro lado, el cambio de una nacionalidad está íntimamente ligado a la adquisición, ya que el punto de partida para tener una nacionalidad puede ser una situación de apatridia o reconocimiento automático (adquisición propiamente dicha), o bien estar en posesión de otra nacionalidad en el momento de adquirir una distinta (cambio de nacionalidad); además, Ganczer destaca esta relación argumentando que la prohibición de denegar el derecho a dicho cambio implica la prohibición de la privación tanto del derecho a renunciar a una nacionalidad como del derecho a adquirir otra nacionalidad.⁴⁴²

El principal problema con el que se encuentra el derecho humano a una nacionalidad, principalmente en lo concerniente a su adquisición, es consecuencia de la propia estructura gramatical de la frase “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. El empleo del artículo indeterminado “una” resta eficacia al derecho al no determinar qué Estado está obligado a conceder su nacionalidad.

El derecho internacional ha intentado solventar esta laguna, bien a través de instrumentos que sí establecen qué Estado es el responsable de conceder su nacionalidad⁴⁴³ o que estipulan normas positivas para evitar y reducir la apatridia, como la Convención de 1961, o bien mediante la doctrina del vínculo genuino y efectivo, una herramienta útil para determinar qué nacionalidad es la más lógica para una persona en concreto.⁴⁴⁴

Mediante dicha teoría, se trata de averiguar con qué país tiene la persona una mayor relación, con el objetivo de determinar así el Estado obligado a conceder su nacionalidad en virtud de la fortaleza de aquel vínculo. Esta doctrina está ligada a la noción de ‘nacionalidad efectiva’ desarrollada a lo largo del siglo XX y destacada, en primer término, por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 1955, en el asunto *Nottebohm*. Aquí se reflejó que la nacionalidad, como tal, puede no ser el vínculo más genuino si no es efectiva; es decir, pueden existir otros lazos con el Estado más sostenibles y arraigados

⁴⁴² GANCZER, M. (2015). Op. cit., p. 32.

⁴⁴³ Así lo han hecho la Convención Americana de Derechos Humanos y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, a través de la aplicación del criterio *ius soli*.

⁴⁴⁴ BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., pp. 157 y 182.

que el propio estatuto de nacional. El asunto trató de Friedrich Nottebohm, nacional alemán y residente habitual en Guatemala durante treinta y cuatro años, quien obtuvo la nacionalidad de Liechtenstein cuando vistió a su hermano en el principado, y quien, asimismo, perdió automáticamente su anterior nacionalidad en virtud de la legislación alemana. Guatemala nunca reconoció la pérdida de su nacionalidad alemana, y, cuando el país se posicionó con los aliados en la Segunda Guerra Mundial, las autoridades guatemaltecas arrestaron a Nottebohm por considerarlo un extranjero enemigo, confiscaron sus propiedades y lo trasladaron a una base militar estadounidense. Nottebohm solicitó la protección diplomática de Liechtenstein, y el caso llegó ante la CIJ.

La sentencia definió la nacionalidad como el vínculo jurídico que tiene su fundamento en “una adhesión social de hecho, una auténtica conexión de vida, intereses y sentimientos, junto con la existencia de derechos y obligaciones recíprocos”,⁴⁴⁵ y concluyó que la nacionalidad concedida por Liechtenstein a Nottebohm no podía ser invocada frente a Guatemala con el objetivo de ejercitar la protección diplomática, ya que los hechos evidenciaban claramente la ausencia de cualquier vínculo entre Nottebohm y el principado, así como la existencia de una conexión duradera y estable entre él y Guatemala; además, la naturalización no tenía como fundamento ninguna conexión previa con Liechtenstein, por lo que fue concedida sin consideración al concepto de nacionalidad empleado en las relaciones internacionales.⁴⁴⁶ La nacionalidad de aquel principado, por lo tanto, no era efectiva, y tenía menos peso que otros factores para determinar el vínculo genuino que unía a Nottebohm con Guatemala, de forma que la protección diplomática no podía ser ejercida por un Estado ‘extraño’ como Liechtenstein contra Guatemala, el país con el que Nottebohm tenía una mayor conexión.

Esta doctrina del vínculo genuino y efectivo parece un mecanismo útil y viable para asegurar que las personas apátridas gozan de su derecho a una nacionalidad, ya que no

⁴⁴⁵ Corte Internacional de Justicia (1955). Asunto Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Segunda Fase. Decisión de 6 de abril de 1955, p. 23. La traducción es la recogida en DUGARD, J. R. (2000). Primer informe sobre la protección diplomática, A/CN.4/506. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2000, Vol. I, Primera parte*, p. 245, párrafo 143.

⁴⁴⁶ Corte Internacional de Justicia (1955). Asunto Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Segunda Fase. Decisión de 6 de abril de 1955, p. 26.

hay personas sin vínculo con algún Estado y no suele ser difícil determinar el Estado con el que una persona tiene una mayor conexión.⁴⁴⁷ Esto significa que debe determinarse una conexión efectiva, real, y no meramente teórica. Por ejemplo, el nacimiento en un territorio puede considerarse un vínculo efectivo de por sí, y ofrecer la nacionalidad por el *ius soli*, pero no lo será del todo si la persona nació en un país estando allí su madre de tránsito y no tiene allí ni a su familia ni su residencia. Igualmente puede decirse de la persona que obtiene la nacionalidad por el criterio *ius sanguinis* y que nunca ha visitado el Estado de su nacionalidad y que, incluso, desconoce cualquiera de sus lenguas. Sin embargo, todas las personas tienen un vínculo con algún territorio, y debe ser esa conexión la que impere en la decisión de atribuir o conceder una nacionalidad.

Sin embargo, la comunidad internacional sigue enfrentándose a situaciones de apatridia, y es que los instrumentos internacionales no pueden conceder la nacionalidad a la que una persona concreta pueda tener derecho, en virtud de un vínculo efectivo o por cualquier otro motivo, ni tampoco puede dotar de efectividad a una determinada nacionalidad porque todo ello depende, en última instancia, de los Estados, los únicos competentes para decidir quiénes son sus nacionales y definir el estatuto jurídico de su nacionalidad.⁴⁴⁸

La nacionalidad suele adquirirse en el momento del nacimiento, por cuestiones de seguridad jurídica; como resultado de la naturalización, lo cual permite a personas migrantes obtener el estatuto de nacional; o en el contexto de sucesión estatal. En todos los casos, los Estados tienen en cuenta generalmente elementos que manifiestan algún tipo de vínculo entre la persona y el Estado para conceder su nacionalidad. En la nacionalidad por nacimiento, la concesión es automática e independiente de la voluntad individual, ya que se presume que las personas a quienes se les concede son leales y están comprometidas con el Estado en cuestión, en virtud de criterios de territorialidad o descendencia; en la naturalización se suelen exigir otros requisitos para demostrar ese vínculo, como puede ser la residencia o probar el dominio del idioma o de conocimientos

⁴⁴⁷ GESKE, M. (1998). Statelessness and Citizenship. En ACNUR, *NGO manual on international and regional instruments concerning refugees and human rights, European Series*, 4(2), pp. 212 y 220.

⁴⁴⁸ BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., pp. 157-158; y WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 276.

culturales; en situaciones de sucesión de Estados, el factor de conexión suele ser el haber tenido la nacionalidad del Estado anterior que ejercía soberanía sobre el territorio en el que ejerce su jurisdicción un Estado sucesor.⁴⁴⁹

A. Adquisición en el momento del nacimiento

En esta forma de adquisición originaria, existen dos métodos principales a través de los cuales los Estados conceden su nacionalidad: (i) descendencia (*ius sanguinis*), y (ii) nacimiento en el territorio (*ius soli*). Ambos principios sirven como fundamento para conceder la nacionalidad, bien por parentesco con una persona que ya es nacional (*ius sanguinis*), o por conexión con el territorio (*ius soli*); son parte del derecho internacional consuetudinario por ser empleados, ya sea solo uno de ellos o ambos conjuntamente,⁴⁵⁰ en todas las legislaciones nacionales, con la excepción del Estado de la Ciudad del Vaticano, cuya nacionalidad solo se concede a cardenales residentes, y a otras personas autorizadas con motivo de su empleo (*ius officii*).⁴⁵¹

El principio *ius soli* tiene su origen en el sistema feudal. Las personas nacidas en un territorio determinado se convertían, por el mero hecho de nacer, en súbditas del poder soberano.⁴⁵² Esta práctica se ha seguido utilizando, principalmente en la tradición *common law*, así como en Estados coloniales, sobre la premisa y presunción de que

⁴⁴⁹ HENRARD, K. (2018). Op. cit., p. 282; y GESKE, M. (1998). Op. cit., p. 212.

⁴⁵⁰ En el derecho internacional, cabe destacar el artículo 2 de la Convención de 1961, que presume que los niños y niñas huérfanas han nacido en el territorio del Estado en el que hayan sido encontrados, y de padres con la nacionalidad de aquel Estado; se emplea así tanto el criterio *ius soli* como *ius sanguinis*, para dotar de mayor eficacia a la nacionalidad de aquellos.

⁴⁵¹ El artículo 1 de la normativa vaticana que regula la nacionalidad declara que son nacionales del Estado de la Ciudad del Vaticano los cardenales que residan en su territorio, los diplomáticos de la Santa Sede, y aquellas personas residentes en la Ciudad del Vaticano siempre y cuando lo hagan con motivo de su ocupación u oficio. Véase Stato della Città del Vaticano, N. CXXXI Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso, 22 febbraio 2011.

⁴⁵² SHACHAR, A. (2009). Op. cit., p. 114. Este autor se remonta a 1608 para situar el inicio de la aplicación del criterio *ius soli*. En el conocido como *Case Calvin* o *Case Postnati*, se debatió la cuestión de si Robert Calvin, un menor escocés, podía heredar un inmueble en Londres, algo a lo que solo estaba habilitado si era considerado nacional inglés. El tribunal consideró que, en el momento de su nacimiento, la soberanía real se extendía al territorio escocés, por lo que se concluyó que era nacional inglés. El juez Coke estimó que al nacer bajo la protección y poder del Rey, Robert no era extranjero. Se estableció así el principio que explicaba la lealtad a través de la relación directa creada de por vida entre el monarca y sus súbditos nacidos en sus dominios.

aquellas personas nacidas en un territorio son leales a la comunidad política en la que nacen. Por otro lado, el criterio *ius sanguinis* es el preferido en Estados históricos, pero es de aparición más tardía: la llegada de la nación y de los Estados-nación trae consigo la construcción de pueblo como unión de personas con unas características comunes, de modo que se concibe la nacionalidad también como una comunidad, pero referida a un colectivo, y no a un territorio, de tal forma que el compromiso y lealtad se demuestran a través de los lazos de sangre.⁴⁵³ No es de extrañar que este criterio recibiera un impulso en el escenario posrevolucionario francés y en los Estados que se inspiraron en él, como un derecho hereditario de ciudadanía.⁴⁵⁴

La adquisición de la nacionalidad por nacimiento en un territorio (*ius soli*) se extiende, en principio, a todos los rincones sobre los que el Estado ejerce su jurisdicción, incluidos los barcos o aeronaves que enarbolan su pabellón.⁴⁵⁵ No obstante, existen algunas excepciones en su alcance: no se aplica a hijos e hijas del personal diplomático,⁴⁵⁶ de personas extranjeras consideradas enemigas,⁴⁵⁷ y, en algunos Estados, el criterio no es automático para hijos e hijas de solicitantes de asilo o migrantes irregulares.⁴⁵⁸ Hailbronner señala la tendencia al alza de prevenir la adquisición de nacionalidad de los hijos e hijas de personas que entran en el territorio estatal de forma irregular o con intención de estancia temporal. Destaca que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”), concluyó en 2024 que no se puede privar de nacionalidad a una menor por el mero hecho de que su madre acudiera a Irlanda con el único objetivo de que aquella

⁴⁵³ SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Op. cit., pp. 98-99; también en HENRARD, K. (2018). Op. cit., pp. 282-283; en SHACHAR, A. (2009). Op. cit., pp. 113-115; en HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 17; y en SAFRAN, W. (1997). Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community. *International Political Science Review*, 18(3), p. 314.

⁴⁵⁴ HONOHAN, I. & ROUGIER, N. (2018). Global Birthright Citizenship Laws: How Inclusive? *Netherlands International Law Review*, 65, pp. 342-343.

⁴⁵⁵ Así lo establece el artículo 3 de la Convención de 1961.

⁴⁵⁶ Así lo establece el artículo 12 del Convenio de La Haya y el artículo II del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas sobre la adquisición de nacionalidad (1961). *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 7311, Vol. 500*, p. 233.

⁴⁵⁷ BROWNLIE, I. (1963). The Relations of Nationality in Public International Law. *British Year Book of International Law*, 39, p. 305.

⁴⁵⁸ VAN WAAS, L. (2007). The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 25(3), pp. 437-458.

adquiriese la nacionalidad irlandesa y beneficiarse, así, de la ciudadanía europea. Irlanda, como respuesta, celebró un referéndum en el que la mayoría votó por limitar la aplicación del criterio *ius soli* para personas con permiso de residencia en el Estado.⁴⁵⁹

También hay restricciones en el empleo del principio *ius sanguinis*. Existen todavía veinticinco Estados que todavía aplican prácticas discriminatorias por motivos de género en sus legislaciones nacionales que impiden a la mujer transmitir su nacionalidad de manera independiente.⁴⁶⁰ Se trata de una discriminación prohibida por el derecho internacional abordada expresamente por la CEDAW en su artículo 9.2 (“los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”).⁴⁶¹

Como se verá más adelante, tanto la CEDAW como la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (“CNMC”)⁴⁶² explicitan la prohibición de discriminación de la mujer en asuntos de nacionalidad; la CEDAW, además, concreta la igualdad de género en materia de transmisión de nacionalidad, y establece la prohibición de emplear el criterio *ius sanguinis* atendiendo exclusivamente a la línea parental de descendencia. Teniendo en cuenta la prevalencia de la discriminación de género como causa de apatridia, las provisiones de esos tratados son una garantía fundamental para prevenir y reducir la apatridia y asegurar la igualdad de género. Hoy, todavía existen veinticinco Estados que practican esta discriminación: siete de ellos de manera absoluta, diecisiete Estados contienen alguna salvaguarda para evitar la apatridia en caso de padre apátrida o con nacionalidad desconocida, y uno de ellos establece mayores garantías; pero todos ellos aplican aquella discriminación.⁴⁶³

⁴⁵⁹ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 56. Se trata de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de octubre de 2004, en el asunto C-200/02 (Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department), también conocido como asunto Chen.

⁴⁶⁰ ACNUR (2019 b). Op. cit., pp. 2 y 6.

⁴⁶¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). Resolución 34/180 de la AGNU, adoptada el 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 20378*, Vol. 1249, p. 13.

⁴⁶² Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957). Resolución 1040 (XI) de la AGNU, adoptada el 29 de enero de 1957, A/RES/1040 (XI), *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 4468*, Vol. 309, p. 65.

⁴⁶³ ACNUR (2019 b). Op. cit., p. 6.

Aunque el principio *ius sanguinis* es el más empleado por los Estados,⁴⁶⁴ cada vez más países tienden a incorporar ambos criterios. Al tratarse de un ámbito de competencia doméstica, el derecho internacional no manifiesta su preferencia por uno u otro criterio, aunque tampoco desconoce la cuestión por completo: por ejemplo, la Convención de 1961 emplea el principio *ius soli* en sus artículos 1 y 3, el criterio *ius sanguinis* en su artículo 4, y una presunción que recoge ambos, en su artículo 2.

Por otro lado, aunque el derecho a una nacionalidad no parece formar parte del derecho internacional consuetudinario, el derecho específico de todo niño o niña a una nacionalidad parece tener un mayor peso, ya que ha encontrado el apoyo de varios tratados internacionales⁴⁶⁵ e instrumentos de *soft law*.⁴⁶⁶

Así, el artículo 7 de CDN establece que:

“1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

Dicho texto es posterior a la adopción del PIDCP, pero el artículo 24 de este refleja las mismas intenciones por parte del legislador: “2. Todo niño será inscrito inmediatamente

⁴⁶⁴ HONOHAN, I. & ROUGIER, N. (2018). Op. cit., p. 343.

⁴⁶⁵ Principalmente, la CDN, en sus artículos 7 (adquisición de una nacionalidad) y 8 (prohibición de la privación arbitraria); el artículo 24.3 (adquisición) del PIDCP; la CIPDTMF, cuyo artículo 29 contempla la adquisición; el artículo 18.2 de la CDPD; y también instrumentos regionales como la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, cuyo artículo 6.4 recoge la adquisición, así como la Carta Árabe de Derechos Humanos, que contempla tanto la adquisición como la prohibición de la privación arbitraria en su artículo 29.2.

⁴⁶⁶ En este sentido, véanse la Declaración de los Derechos del Niño (1959) adoptada por la AGNU, la Resolución 41/85 de la AGNU, adoptada el 3 de diciembre de 1986, por la que se aprueba la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, y la Convención para reducir el número de casos de apatridia (1973) de la Comisión Internacional del Estado Civil.

después de su nacimiento y deberá tener un nombre; 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

La CDN parece copiar el contenido de PIDCP, desligándose así de la más ambiciosa Declaración de los Derechos del Niño, cuyo Principio 3 establecía que “el niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad”; esta postura que defendía la nacionalidad de todo niño y niña desde su nacimiento también fue postulada por la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guardia, en los planos nacional e internacional, cuyo artículo 8 declaraba que “en todo momento el niño deberá tener (...) nacionalidad (...). El niño (...) no deberá ser privado de su nombre, su nacionalidad (...) a menos que con ello adquiriera otra (...) nacionalidad”.

Como han observado los comités de dichos tratados, los artículos de la CDN y del PIDCP no determinan qué Estado está obligado a conceder su nacionalidad.⁴⁶⁷ Según establece el Comité de Derechos Humanos con motivo del artículo 24.3 del PIDCP, esta disposición tiene como objetivo evitar la apatridia infantil, pero sin imponer la obligación de conceder su nacionalidad al Estado en cuyo territorio nace la persona afectada. Sin embargo, apunta este órgano que sí existe una obligación de dicho país, en virtud de este precepto, con respecto a la adopción de las medidas adecuadas para garantizar que toda persona que nazca en su territorio adquiriera una nacionalidad en el momento de su nacimiento.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Comité de Derechos Humanos (1989 a). Observación general n°. 17: Derechos del niño (artículo 24), párrafo 8; y Comité de los Derechos del Niño (2017 a). Observación general conjunta n°. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, párrafos 24 y 26.

⁴⁶⁸ El Comité de Derechos Humanos afirma que, “si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio”; aunque dicho artículo sí obliga a los Estados a “adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento”. Extracto del párrafo 8 de la Observación general n°. 17 del Comité de Derechos Humanos mencionada en la nota anterior. En este mismo sentido se ha pronunciado el propio Comité en su dictamen con motivo de la comunicación n°. 1134/2002, de 10 de mayo de 2015, CCPR/C/83/D/1134/2002, en su párrafo 4.10.

Se trata de una postura similar a la defendida por el Comité de los Derechos del Niño (“Comité CDN”). Entiende que no existe una obligación de los Estados de atribuir u otorgar su nacionalidad conforme al *ius soli* a toda persona nacida en su territorio, aunque sí se les impone el deber de asegurarse de que todas ellas tengan una nacionalidad en el momento de su nacimiento. Por otro lado, ambos órganos piden a los Estados que consideren la atribución de su nacionalidad a niños y niñas nacidos en su territorio que de otro modo serían apátridas, en consonancia con el artículo 1.1 de la Convención de 1961.⁴⁶⁹

Este criterio *ius soli* es el empleado por la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño como último recurso para evitar la apatridia. Este instrumento, junto con la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio para reducir el número de casos de apatridia de la Comisión Internacional sobre el Estado Civil, todos ellos instrumentos de carácter regional, así como la mencionada Convención de 1961, de carácter internacional, son los únicos mecanismos que establecen la nacionalidad a la que se tiene derecho. Los dos primeros, sobre la base del criterio *ius soli*; la tercera, empleando para ello el principio *ius sanguinis*; y la Convención de 1961, como se ha referido más arriba, haciendo uso de ambos, de forma separada o conjuntamente.⁴⁷⁰

Lauterpacht propone la primera de las soluciones: aboga por conceder la nacionalidad del Estado de nacimiento como último recurso.⁴⁷¹ No obstante, este último criterio, al

⁴⁶⁹ Párrafos 24 y 26 de la Observación general n.º. 23 del Comité CDN; y Comité de Derechos Humanos (1997 a). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, de 5 de mayo de 1997, CCPR/C/79/Add.76, párrafo 43. El Comité CDN establece que, “aunque los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio, se les exige que adopten todas las medidas apropiadas, tanto a nivel nacional como en cooperación con otros Estados, para que todos los niños tengan una nacionalidad al nacer”, y entiende que “una medida fundamental es la concesión de la nacionalidad a un niño nacido en el territorio del Estado, en el momento de nacer o lo antes posible después del nacimiento, si de otro modo el niño fuera apátrida”.

⁴⁷⁰ El artículo 1 de la Convención de 1961 establece que “todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida” (criterio *ius soli*); el artículo 4 determina que “todo Estado contratante concederá su nacionalidad a una persona que no haya nacido en el territorio de un Estado contratante y que de otro modo sería apátrida si en el momento del nacimiento del interesado uno de los padres tenía la nacionalidad del primero de esos Estados” (criterio *ius sanguinis*); y su artículo 2 declara que “salvo prueba en contrario, se presume que un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado”, mezclando así ambos criterios.

⁴⁷¹ LAUTERPACHT, H. (1968). *International Law and Human Rights*. Londres: Archon Books, p. 346.

establecer el derecho de la persona, o del niño o niña, a adquirir la nacionalidad del Estado en el que hayan nacido, no será aplicable en el caso en que se desconozca el lugar de nacimiento.

Llegamos así a un aspecto clave para la adquisición de una nacionalidad: el registro del nacimiento, elemento fundamental para probar la existencia de un menor que, aunque no confiere la nacionalidad, sí determina su identidad jurídica.⁴⁷² Previsto tanto en la CDN y el PIDCP, como se ha observado, también la CIPDTMF, en su artículo 29, señala su importancia, así como sus respectivos comités.⁴⁷³ Para todos ellos la importancia del registro va más allá de la prevención de la apatridia, ya que la inscripción del nacimiento “tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previstos en el Pacto”,⁴⁷⁴ la ausencia de aquella “puede tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos de los niños, como el matrimonio infantil, la trata de niños, los reclutamientos forzados y el trabajo infantil”, y por ello es esencial eliminar todos los obstáculos, jurídicos y prácticos, en la inscripción de los nacimientos.⁴⁷⁵

Por todo lo expuesto, parece haber un derecho universalmente reconocido a que los niños y niñas tengan una nacionalidad e incluso Forlati defiende la existencia de ese derecho dentro de la costumbre internacional. Se trata del tratado internacional con el mayor número de ratificaciones, y defiende esta autora que el artículo 7 de la CDN solo tiene una reserva, emitida por los Emiratos Árabes Unidos, Estado que entiende que la nacionalidad es un asunto de competencia estatal exclusiva, y que esta objeción no es

⁴⁷² ACNUR (2012 b). *Under the Radar and Under Protected: The Urgent Need to Address Stateless Children's Rights*, p. 12.

⁴⁷³ También lo destaca la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño en su artículo 6.2 (“todo niño debe ser registrado inmediatamente después de su nacimiento”) para dotar de efectividad al artículo 6.3 (“todo niño tiene derecho a una nacionalidad”).

⁴⁷⁴ Párrafo 7 de la Observación general n.º. 17 del Comité de Derechos Humanos.

⁴⁷⁵ Párrafos 20 y 21 de la Observación general n.º. 23 del Comité CDN. En ese mismo sentido, párrafo 25 de la Observación general n.º. 7, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, también del Comité CDN.

suficiente para considerar que el derecho de niños y niñas a una nacionalidad no forme parte del derecho internacional consuetudinario.⁴⁷⁶

Por otro lado, aunque, como se ha visto, y con la salvedad de la Convención de 1961, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio para reducir el número de casos de apatridia de la Comisión Internacional sobre el Estado Civil, el derecho internacional no determina la nacionalidad a la que se tiene derecho, los Estados en los que nacen los niños y niñas no están exentos de toda obligación concerniente a la adquisición de su nacionalidad por parte de los menores nacidos en su territorio. Como ya se ha señalado más arriba, y como resume el Comité de Derechos Humanos: “los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento”,⁴⁷⁷ de forma que la posición del Estado en el que ha nacido el niño o niña es distinta a la del resto de Estados.⁴⁷⁸

Si bien los Estados no tienen la obligación de conceder su nacionalidad en virtud del criterio *ius soli*, tienen el deber de garantizar que el niño o niña no sea apátrida. El Comité CDN ha señalado la importancia de que los Estados se adhieran a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961, ha instado a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para asegurar el derecho a una nacionalidad consagrado en el artículo 7 de la CDN,⁴⁷⁹ entre las que se incluye la eliminación de toda ley de nacionalidad discriminatoria que impida a la mujer transmitir su nacionalidad,⁴⁸⁰ y la inscripción de todos los niños y niñas nacidos en su territorio.⁴⁸¹ Sin embargo, el hecho de que los Estados no tengan la obligación de conceder su nacionalidad a quienes nacen en su territorio no impide al

⁴⁷⁶ FORLATI, S. (2013). Op. cit., pp. 21 y 28.

⁴⁷⁷ Párrafo 8 de la Observación general n°. 17 del Comité de Derechos Humanos.

⁴⁷⁸ GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., pp. 8-9.

⁴⁷⁹ Comité de los Derechos del Niño (2008). Observaciones finales: Bután, de 8 de octubre de 2008, CRC/C/BTN/CO/2, párrafo 34.

⁴⁸⁰ Comité de Derechos Humanos (2011). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Kuwait, de 18 de noviembre de 2011, CCPR/C/KWT/CO/2, párrafo 12.

⁴⁸¹ Comité de Derechos del Niño (2010). Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Japón, de 22 de junio de 2010, CRC/C/JPN/CO/3, párrafos 45-46.

Comité de la CDN y el Comité de Derechos Humanos recomendar la adquisición de nacionalidad de dichas personas cuando de otro modo serían apátridas.⁴⁸²

B. Naturalización

La naturalización es una forma de obtener una nacionalidad que implica la adquisición, y, generalmente, el cambio de estatuto de nacional, a través de un acto voluntario por el que una persona solicita, y se le concede aquella. Owen defiende que este último es un derecho fundamental que justifica restricciones en la soberanía de los Estados, ya que permite garantizar la libertad de las personas de no pertenecer a un Estado en contra de su voluntad; así, la naturalización juega un papel esencial.⁴⁸³ Sin embargo, el derecho a cambiar la nacionalidad no es absoluto, ya que deben conjugarse los intereses individuales con los intereses estatales y con el interés general de evitar la apatridia, por lo que solo las interferencias arbitrarias deben ser consideradas ilegítimas.⁴⁸⁴

En principio, solo operará la adquisición de una nacionalidad, sin cambio, cuando se de aquella sin pérdida de la original (doble nacionalidad), o en el caso de que la persona no tuviera una nacionalidad previamente (situación de apatridia). La adquisición de una nacionalidad es el fin último de toda persona apátrida. Como se ha observado previamente, el proceso incompleto de *desnacionalización* de los derechos humanos implica que las personas apátridas carecen del derecho a tener derechos; la exigencia de una nacionalidad para tener una identidad en el mundo jurídico explica su relevancia. La naturalización, para esas personas, es un mecanismo crucial para contrarrestar la anomalía jurídica y situación de extrema vulnerabilidad provocada por la apatridia. El estatuto de persona apátrida de la Convención de 1954 no puede reemplazar nunca el estatuto ofrecido por una nacionalidad, y por ello esa misma convención insta a los Estados parte

⁴⁸² Véase Observación general n°. 23 del Comité CDN, párrafo 26; y Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Colombia, de 5 de mayo de 1997, párrafo 43.

⁴⁸³ OWEN, D. (2018). On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights. *Netherlands International Law Review*, 65, p. 312.

⁴⁸⁴ PETERS, A. (2010). Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty, and Fair Principles of Jurisdiction. *German Yearbook of International Law*, 53, p. 678. A la misma conclusión llega Forlati en FORLATI, S. (2013). Op cit., p. 27.

facilitar la naturalización de las personas apátridas (artículo 32). Esta vía es la mejor solución para las personas apátridas, ya que aborda lo que les falta: una nacionalidad.⁴⁸⁵

Tradicionalmente, se han exigido dos criterios para conceder la nacionalidad por naturalización: (i) residencia de larga duración (*ius domicili*), y (ii) pérdida de la anterior nacionalidad. Este último requisito tenía como objetivo evitar la doble nacionalidad, una anomalía jurídica para la comunidad internacional hasta recientemente: el preámbulo del Convenio de La Haya expresaba claramente su posición al respecto, al afirmar que los esfuerzos de la humanidad en materia de nacionalidad debían dirigirse a la abolición de todos los casos de apatridia y de doble nacionalidad, y de hecho, los primeros tratados internacionales en materia de nacionalidad, como se ha observado, abordaron los problemas asociados a la doble nacionalidad.⁴⁸⁶ El Tribunal Constitucional Federal de Alemania evidenció su malestar por el hecho de que casi dos millones de personas alemanas tuvieran otra nacionalidad al afirmar que la doble o múltiple nacionalidad estaba considerada, tanto nacional como internacionalmente, como un mal que debía ser evitado o eliminado en interés de los Estados y de las personas afectadas.⁴⁸⁷ La doble nacionalidad era una fuente de tensiones porque implicaba que la persona era leal a dos poderes soberanos distintos, y también presentaba retos para la protección diplomática.⁴⁸⁸

Hoy, aunque todavía persisten Estados que prohíben la doble nacionalidad, la perspectiva de la comunidad internacional ha cambiado con respecto a aquella, y ello puede deberse

⁴⁸⁵ MOLNAR, T. (2016). After 60 Years: The International Legal Regime Protecting Stateless Persons – Stocktaking and New Tendencies. En PAZARTZIS, P., GAVOUNELI, A. G. & PAPADAKI, M. (eds.), *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade* (págs. 67-88). Oxford: Bloomsbury Publishing, pp. 80-81.

⁴⁸⁶ En el epígrafe sobre los antecedentes normativos del derecho a una nacionalidad de este mismo capítulo se ha hecho referencia a los conocidos como tratados Bancroft convenidos entre los EE.UU. y Estados europeos. Fueron los primeros instrumentos de derecho internacional que abordaron la nacionalidad. Se centraron en la doble nacionalidad con el objetivo de evitarla y regular los posibles conflictos relacionados con el servicio militar obligatorio de migrantes europeos en el continente americano.

⁴⁸⁷ BOLL, A. M. (2007). *Multiple Nationality and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 249. Este autor hace referencia a la opinión del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 21 de mayo de 1974 recogida en ALEINIKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. (2001). Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World. En ALEINIKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* (págs. 63-88). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 70-71.

⁴⁸⁸ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., p. 20.

a motivos tanto económicos como sociales;⁴⁸⁹ la adquisición de una nacionalidad se considera un elemento esencial para facilitar la plena inclusión de personas migrantes. Así, la idea de que la doble nacionalidad es algo indeseable, recogido ya en el Convenio de La Haya, pero desarrollado posteriormente, por ejemplo, por el Convenio del Consejo de Europa de 1963 sobre la materia,⁴⁹⁰ se ha abandonado en siguientes instrumentos internacionales, y, en particular, por el Segundo Protocolo de ese Convenio de 1963,⁴⁹¹ y el Convenio Europeo sobre Nacionalidad de 1997. Este último tratado, en su artículo 15, establece que los Estados pueden decidir si sus nacionales pierden la nacionalidad si poseen o adquieren la de otro Estado, así como requerir que la adquisición o conservación de su nacionalidad esté sujeta a la renuncia o pérdida de otra nacionalidad. Esta provisión resume la posición actual del derecho internacional público en cuestiones de doble nacionalidad.⁴⁹²

Si bien la renuncia o pérdida de la nacionalidad originaria no es ya una exigencia irrenunciable para conceder la nacionalidad a través de la naturalización,⁴⁹³ la residencia habitual permanece como uno de los criterios principales. A este se le unen también, entre otros, mostrar una buena conducta cívica, conocer el lenguaje y las costumbres, o tener recursos económicos para mantenerse; se trata de requisitos recogidos en las leyes nacionales.⁴⁹⁴

Existen así muchos motivos para concederla, y la práctica estatal no parece haber seguido el principio del vínculo efectivo establecido por la CIJ en el asunto *Nottebohm*, ya que

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁹⁰ Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades (1963), adoptado en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963 (ETS No. 043).

⁴⁹¹ Segundo Protocolo que modifica el Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades (1995), adoptado en Estrasburgo el 24 de marzo de 1995 (ETS No. 149).

⁴⁹² HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 82.

⁴⁹³ El artículo 7.2 de la Convención de 1961 establece que “el nacional de un Estado contratante que solicite la naturalización en un país extranjero no perderá su nacionalidad a menos que adquiera o se le haya dado la seguridad de que adquirirá la nacionalidad de dicho país”.

⁴⁹⁴ SHEARER y OPEKING destacan que el derecho internacional no establece condiciones, pero sí límites, como el Convenio Europeo sobre Nacionalidad, que establece un máximo de diez años de residencia para obtener la nacionalidad por naturalización con motivo de la residencia habitual. SHEARER, I. & OPEKING, B. (2012). Op. cit., p. 100.

los Estados han concedido la nacionalidad por méritos deportivos, por servicios prestados a las autoridades u otras circunstancias excepcionales.⁴⁹⁵ Hailbronner afirma que hay pocas, si no ninguna, limitaciones en la libertad estatal para conferir su nacionalidad por esta vía.⁴⁹⁶ No obstante, sí existen restricciones con respecto a la voluntad individual y al respeto de la soberanía estatal: la falta de consentimiento de la persona afectada es contraria a derecho,⁴⁹⁷ aunque dicho consentimiento no sería suficiente en casos de *pasaportización*.⁴⁹⁸ Más allá de esas limitaciones, no parece que el requisito de un vínculo efectivo sea condición para la legalidad de la naturalización.⁴⁹⁹

Edwards considera que, a diferencia de los criterios *ius soli* e *ius sanguinis*, la naturalización permanece como una vía discrecional de adquisición de la nacionalidad prácticamente intacta por parte del derecho internacional.⁵⁰⁰ Sin embargo, las leyes sobre nacionalidad no solo distinguen entre formas de naturalización, sino que también diferencian entre la naturalización como un derecho individual y como un acto discrecional estatal.⁵⁰¹ Asimismo, el derecho internacional, aunque no haga explícito el derecho personal a la naturalización, sí insta a los Estados a facilitar la adquisición de la nacionalidad a través de este mecanismo. Tanto la Convención de 1951⁵⁰² (artículo 34) como la Convención de 1954 (artículo 32) recomiendan a los Estados a agilizar esta vía para personas refugiadas y apátridas, respectivamente. El Convenio Europeo sobre Nacionalidad va más allá; aunque establece que los Estados *ofrecerán* la posibilidad de naturalizar a personas que residen regular y habitualmente en su territorio (artículo 6.3),

⁴⁹⁵ REUTERS (París, 28 de mayo de 2018). France offers citizenship to Malian immigrant who scaled building to save child.

⁴⁹⁶ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., pp. 59-60.

⁴⁹⁷ LAUTERPACHT, H. (1948). The Nationality of Denationalized Persons, *Jewish Yearbook of International Law*, p. 172.

⁴⁹⁸ PETERS, A. (2010). Op. cit., p. 634. RUIZ GONZÁLEZ explica que la *pasaportización* es un movimiento empleado por Rusia de forma habitual desde que aprobase en 2002 el “Acta de Ciudadanía”, que permite que cualquier habitante de la antigua URSS pueda solicitar la nacionalidad rusa, en RUIZ GONZÁLEZ F. J. (2012). La Rusia caucásica y la relación de la Federación con el Cáucaso Sur. *Cuadernos de estrategia*, 156, p. 204 (nota 40).

⁴⁹⁹ FORLATI, S. (2013). Op. cit., p. 23.

⁵⁰⁰ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., p. 18.

⁵⁰¹ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 58.

⁵⁰² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), adoptada en virtud de la Resolución 429 (V) de la AGNU de 14 de diciembre de 1950. *Serie Tratados de Naciones Unidas*, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

limita indirectamente el poder discrecional estatal en este asunto al obligar a los Estados a garantizar que sus decisiones sobre adquisición de su nacionalidad sea sometida a un recurso administrativo o judicial (artículo 12).

En este punto resulta relevante destacar la naturalización operada con motivo del matrimonio con el estatuto de nacional de determinado Estado. El derecho internacional ha limitado expresamente la discreción estatal, y ha centrado sus esfuerzos en eliminar las leyes de nacionalidad discriminatorias.

En el Convenio de La Haya, la Sociedad de Naciones abordó la discriminación de género, aceptándola, pero ofreciendo ciertas garantías para evitar la apatridia y la doble nacionalidad de la mujer con motivo de la celebración o disolución del matrimonio. Así, en sus artículos 8, 9 y 10 estableció que la pérdida de la nacionalidad de una mujer por matrimonio con un hombre extranjero, o con motivo del cambio de nacionalidad de este último durante el matrimonio, estaba condicionada a la adquisición de la nacionalidad del marido; y que la naturalización del marido no implicaba la de la mujer, salvo con su consentimiento. La CNMC, adoptada en 1957, mostró por primera vez la condena de la comunidad internacional a la discriminación de género en cuestiones de nacionalidad. Sus tres primeros artículos declaran la independencia de la nacionalidad de la mujer respecto a la de su marido, de forma que ni la celebración, ni la disolución del matrimonio, ni tampoco el cambio de la nacionalidad del marido durante el mismo afectan automáticamente a la de la mujer, quien, además, y si lo solicita, puede optar por la nacionalidad del marido mediante un procedimiento de naturalización privilegiada.

Cuatro años más tarde, la Convención de 1961, siguiendo en parte las provisiones del Convenio de La Haya, estableció en sus artículos 5 y 6 que la pérdida de la nacionalidad de la mujer con motivo de algún cambio en su estado civil o por la pérdida o privación sufrida por su marido, estará siempre condicionada a la posesión o adquisición de otra nacionalidad. Dos décadas después de la CNMC, la CEDAW consagró la plena igualdad entre mujeres y hombres en la adquisición, cambio y mantenimiento de su nacionalidad; su artículo 9.1 determina, sobre la base del contenido de la CNMC, que “ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien

automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”. Por lo tanto, la adquisición forzosa de una nacionalidad por parte de la mujer está expresamente prohibida por el derecho internacional.

C. Sucesión de Estados

La sucesión estatal implica la “sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales en un territorio”.⁵⁰³ El Estado sucesor reemplaza la soberanía del Estado predecesor en el territorio afectado por la sucesión.

La situación generada por la sucesión estatal, caracterizada por la creación de nuevos Estados y comunidades políticas, evidencia una multiplicidad de intereses en conflicto que afectan principalmente a la nacionalidad, y que son fuente principal de apatridia. Se trata de uno de los asuntos más controvertidos del derecho internacional,⁵⁰⁴ que, además, ha afectado recientemente a grandes poblaciones, de muy diversas formas. Así, la sucesión puede ser:

- (i) Completa. Implica la desaparición del Estado predecesor y la aparición de uno nuevo, el Estado sucesor. Puede darse, por ejemplo, con motivo de la unificación de varios Estados para formar uno nuevo, como sucedió con la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o mediante la eliminación de un Estado a través de la independencia de partes de su territorio en forma de Estados sucesores, como el caso de las disoluciones de Yugoslavia y Checoslovaquia.
- (ii) Parcial. Esta situación explica la coexistencia temporal de un Estado predecesor y un Estado sucesor. El primero sigue siendo soberano, pero ya no en

⁵⁰³ Definición empleada por el artículo 2, letra a, del texto de los proyectos de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, de la Comisión de Derecho Internacional, en Comisión de Derecho Internacional (1999). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 51.º período de sesiones (3 de mayo-23 de julio de 1999), A/54/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1999, Volumen II, Segunda parte*, p. 23. Se trata de la misma definición que utiliza el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados de 2006, en su artículo 1, letra a.

⁵⁰⁴ MARÍN LÓPEZ, A. (2002). Sucesión de Estados y cambios de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 28, p. 168.

el territorio en el que el último ejerce su jurisdicción, como, por ejemplo, Pakistán con respecto a Bangladesh o Sudán con relación a Sudán del Sur, aunque también se incluye aquí la transferencia o anexión de un territorio por parte de un Estado ya existente que se convierte en el Estado sucesor en dicho lugar, tal y como sucedió, por ejemplo, con la transferencia de Alsacia y Lorena a Francia por parte de Alemania como consecuencia del Tratado de Versalles.

La apatridia y los problemas en materia de nacionalidad que surgen con motivo de la sucesión de Estados son motivo de preocupación para la comunidad internacional. Así lo destaca la Comisión de Derecho Internacional en su comentario a los proyectos de artículos sobre nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados.⁵⁰⁵ Se trata de un borrador que fue posteriormente aceptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵⁰⁶ y que evidencia el interés por concluir un instrumento internacional sobre esta materia. Salvo el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados de 2006 y la Convención de 1961, el derecho internacional carece de mecanismos efectivos que aborden la protección de la nacionalidad en este contexto.

Como principio general, desarrollado en los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial y en los tratados de minorías, la población sigue el cambio de soberanía en términos de nacionalidad, de forma que las personas que habitan en el territorio afectado por la sucesión estatal adquieren la nacionalidad del Estado sucesor.⁵⁰⁷ No hay constancia de que este criterio forme parte del derecho internacional consuetudinario, ya que, si bien es cierto que es empleado por la Convención de 1961 en su artículo 10.2,⁵⁰⁸ la Comisión de

⁵⁰⁵ Comisión de Derecho Internacional, en Comisión de Derecho Internacional (1999). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 51.º período de sesiones (3 de mayo-23 de julio de 1999), A/54/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1999, Volumen II, Segunda parte*, pp. 22-50.

⁵⁰⁶ AGNU (2001). Resolución 55/153, adoptada el 30 de enero de 2001, sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, A/RES/55/153.

⁵⁰⁷ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 61; y SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Op. cit., p. 117.

⁵⁰⁸ También se incluye en el artículo 1 de la Declaración sobre las consecuencias de la sucesión de Estados para la nacionalidad de las personas naturales, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), adoptada en 1996.

Derecho Internacional (artículo 1 de su proyecto) y el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados (artículo 2) extienden la posibilidad de adquirir tanto la nacionalidad del Estado sucesor como la del predecesor, o incluso ambas a la vez. Se determina así, la nacionalidad a la que la persona tiene derecho, evitando los problemas derivados de la aplicación del derecho genérico a una nacionalidad consagrado en la DUDH. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional declara que el hecho de permitir la doble o múltiple nacionalidad no quiere decir que busque fomentarla, ya que se posiciona “completamente neutral al respecto”.⁵⁰⁹ Se trata, por lo tanto, de redoblar los esfuerzos para evitar la apatridia, e indica lo que se anunciaba más arriba: la doble nacionalidad no es ya algo indeseable si con ello se puede prevenir la apatridia de manera eficaz.

Cabe destacar también que el modo de adquisición de la nacionalidad originaria (*ius soli*, *ius sanguinis*, naturalización, o por una anterior sucesión estatal) no influye “en el alcance del derecho de las personas mencionadas en esa disposición a tener una nacionalidad”.⁵¹⁰ El artículo 11 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional, y el artículo 7 del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados complementan esta provisión al determinar que los Estados involucrados en la sucesión tendrán en cuenta la voluntad de la persona afectada para adquirir una nacionalidad determinada. La Comisión de Derecho Internacional va incluso más allá en su artículo 23 al establecer un verdadero derecho de opción para aquellas personas afectadas cuando existan dos o más Estados sucesores.

No obstante, la Comisión reconoce que “la función que el derecho internacional atribuye a la voluntad de los individuos en las cuestiones de adquisición y pérdida de la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados es, sin embargo, uno de los problemas más controvertidos en la doctrina”; asimismo, y en su opinión, “el respeto de la voluntad del individuo es una consideración que, con el desarrollo de la normativa de derechos

⁵⁰⁹ Comisión de Derecho Internacional (1999). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 51.º período de sesiones (3 de mayo-23 de julio de 1999), A/54/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1999, Volumen II, Segunda parte*, p. 28.

⁵¹⁰ *Ibíd.*, p. 28.

humanos, ha adquirido primordial importancia”, pero ello no implica que toda adquisición de nacionalidad en el contexto de sucesión estatal “deba tener una base consensual”. Concluye la Comisión que “el derecho de opción desempeña una función útil, en particular cuando se trata de resolver los problemas de atribución de nacionalidad a las personas afectadas que dependen de las jurisdicciones superpuestas de los Estados involucrados”.⁵¹¹ Shearer y Opeskin señalan que la idea de una opción ejercitable por cada persona para rechazar la nacionalidad del Estado sucesor y conservar la del predecesor parece ser la tendencia dominante en la práctica.⁵¹² La descomposición de Checoslovaquia y de Yugoslavia son ejemplo de ello. Tanto la República Eslovaca, como la República Checa y, finalmente, Yugoslavia, ofrecieron la opción de optar por su nacionalidad en sus leyes a personas afectadas por la sucesión estatal.⁵¹³

La Comisión de Derecho Internacional defiende que “la obligación de los Estados afectados por la sucesión de adoptar todas las medidas apropiadas para evitar la apatridia es corolario del derecho de los interesados a tener una nacionalidad”.⁵¹⁴ Tanto el artículo 4 del proyecto de la Comisión como el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados contemplan la obligación de los Estados de prevenir la apatridia de las personas con la nacionalidad del Estado predecesor. La Comisión enumera varios ejemplos de técnicas empleadas por Estados involucrados en situación de sucesión de Estados que tienen como

⁵¹¹ *Ibíd.*, pp. 35-36.

⁵¹² SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Op. cit., pp. 117-118.

⁵¹³ La ley de nacionalidad de la República Eslovaca (nº. 40/1993, de 19 de enero de 1993), en su artículo 3.1, establecía que la persona que hasta el 31 de diciembre de 1992 sea nacional de la República Federal Checa y Eslovaca y no sea nacional de la República Eslovaca puede optar por la nacionalidad de la República Eslovaca. La ley sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad de la República Checa (nº. 40/1992, de 29 de diciembre de 1992) contemplaba en su artículo 18 la posibilidad de que una persona nacional de la República Eslovaca optase por la nacionalidad de la República Checa mediante declaración. En el caso de Yugoslavia, su ley de nacionalidad yugoslava (nº. 33/1996, de 16 de julio de 1996), en su artículo 47, disponía que podía adquirir dicha nacionalidad toda persona nacional de la República Federativa Socialista de Yugoslavia que tuviera la nacionalidad de otra república de la federación, pero residiera en el territorio de Yugoslavia en la fecha de la publicación de su Constitución el 27 de abril de 1992.

⁵¹⁴ Comisión de Derecho Internacional (1999). Op. cit., p. 30. Se emplea la cita traducida recogida de Consejo de Europa (2006).

objetivo ampliar la categoría de personas con derecho a adquirir su nacionalidad.⁵¹⁵ Sin embargo, la propia Comisión señala que “la eficacia de las legislaciones nacionales para impedir la apatridia es (...) limitada”, y recuerda una solución eficaz que pueden adoptar los Estados involucrados es celebrar un convenio para prevenir la apatridia.⁵¹⁶ Se trata de una idea recogida en el artículo 10.1 de la Convención de 1961, e incorporada también por el Consejo de Europa tanto en el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados (artículo 13), como en el Convenio Europeo sobre Nacionalidad (artículo 19).

La noción de vínculo genuino y efectivo que nos retrotrae al asunto Nottebohm tiene una gran relevancia en cuestiones de sucesión estatal.⁵¹⁷ La Comisión de Derecho Internacional, así como el ACNUR y la doctrina, destacan la residencia habitual como el factor principal para determinar la nacionalidad en este contexto.⁵¹⁸ Así, el artículo 5 del proyecto de la Comisión presume que aquellas personas con residencia habitual en el territorio afectado por la sucesión adquieren la nacionalidad del Estado sucesor en la fecha de dicha sucesión.

De manera similar, el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, en su artículo 5 contiene provisiones respecto a la responsabilidad del Estado sucesor, y en su párrafo 1 le obliga a conceder su nacionalidad a aquellas personas que, en el momento de la sucesión, tenían la

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 30. Por ejemplo, la Ley de independencia de Birmania, en su sección 2, subsección 3; el artículo 6 de la Ley nº. 40/1993, de 29 de diciembre de 1992 sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad de la República Checa; y el previamente citado artículo 47 de la Ley nº. 33/96 de nacionalidad yugoslava.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁵¹⁷ SIRONI, A. (2013). Nationality of individuals in public international law: a functional approach. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 54-75). Londres: Routledge, p. 61.

⁵¹⁸ Comisión de Derecho Internacional (1996). Segundo informe del Relator Especial: La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996, Volumen I*, p. 28, párrafo 8. También lo determina así el ACNUR en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1996 b). The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness, *Citizenship in the Context of the Dissolution of Czechoslovakia, European Series*, 2(4) (1996), p. 10. Por parte de la doctrina, destaca O'CONNELL, D. P. (1967). *State Succession in Municipal Law and International Law, Vol. I*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 518; también defiende esta tesis Hailbronner en HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 63.

nacionalidad del Estado predecesor, si de otra forma fueran apátridas, si en aquel momento eran residentes habituales en el territorio afectado por la sucesión o no eran residentes habituales, pero tenían un vínculo apropiado con el Estado sucesor. El artículo 18.2 del Convenio Europeo sobre Nacionalidad enumera una serie de elementos de conexión con respecto a la concesión o conservación de la nacionalidad en este contexto: vínculo genuino y efectivo con el Estado, residencia habitual en el momento de la sucesión, la voluntad de la persona afectada, y el origen territorial de esta. En su artículo 20, el Convenio Europeo sobre Nacionalidad contempla una provisión parecida al artículo 5 del proyecto de la Comisión, pero con relación al derecho a la residencia: las personas nacionales del Estado predecesor que sean residentes habituales en el territorio en el que ahora ejerce su soberanía el Estado sucesor y que no hayan adquirido su nacionalidad, tendrán el derecho a permanecer en dicho territorio. Cabe destacar también que el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, en su artículo 9, sigue la recomendación del artículo 32 de la Convención de 1954 en sus esfuerzos por prevenir la apatridia, e insta a los Estados a facilitar la naturalización de las personas apátridas que residan habitualmente y de forma regular en el territorio.

Todo ello nos lleva a la noción de vínculo genuino y efectivo como requisito para la adquisición de una nacionalidad. La Comisión de Derecho Internacional reitera este hecho en su comentario al artículo 5: “el criterio en que se basa esta presunción dimana de la aplicación, a la situación concreta de una sucesión de Estados, del principio de la nacionalidad efectiva”.⁵¹⁹ Blackman señala que la opinión mayoritaria en la comunidad internacional establece que los Estados involucrados en una sucesión tienen la obligación positiva de conceder la nacionalidad a los individuos que poseen un vínculo efectivo con el territorio en cuestión, y que ello quiere decir que hay un emergente derecho a una nacionalidad efectiva en el Estado en el que la persona tiene un vínculo efectivo y genuino, al menos en situaciones de sucesión estatal.⁵²⁰

⁵¹⁹ Comisión de Derecho Internacional (1999). Op. cit., p. 31.

⁵²⁰ BLACKMAN, J. L. (1998). Op. cit., pp. 1191-1192.

Se desconoce qué principios de los señalados pasarán a formar parte del derecho internacional consuetudinario. La cuestión de la nacionalidad en el contexto de la sucesión estatal, pero también en cualquier otra circunstancia, no es un asunto meramente administrativo, sino un elemento crucial de la dignidad e identidad cultural de las personas.⁵²¹ El derecho internacional debe equilibrar los intereses individuales y estatales, y la observancia plena de los derechos humanos. En las últimas décadas, el volumen de instrumentos en materia de nacionalidad en situación de sucesión de Estados ha aumentado, pero siguen sin haber una normativa clara con obligaciones relevantes en el derecho internacional consuetudinario que se aplique en este contexto, y que limite la discreción estatal en la concesión de una nacionalidad; el desarrollo de los derechos humanos y esos nuevos tratados y convenios señalan la importancia de los derechos e intereses individuales en materia de nacionalidad, pero ello no ha logrado reemplazar la perspectiva clásica que defiende que, en cuestiones de nacionalidad, los Estados tienen mayor capacidad de decisión.⁵²²

2.1.2. Privación arbitraria de una nacionalidad

La protección frente a la privación arbitraria de una nacionalidad está también presente en varios instrumentos internacionales y regionales, e “implícitamente en las disposiciones de los tratados de derechos humanos que proscriben formas específicas de discriminación”.⁵²³ La CDPD contempla en su artículo 18 la prohibición de la privación arbitraria de una nacionalidad en el caso concreto de personas con discapacidad; la CDN declara el derecho de todo niño y niña de preservar su identidad, incluida su nacionalidad (artículo 8); la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 20), la Carta Árabe de Derechos Humanos (artículo 29), y el Convenio Europeo sobre Nacionalidad (artículo 4, letra a) contienen todas una prohibición contra toda privación arbitraria de

⁵²¹ Consejo de Europa (1988). Recomendación 1081(1988) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Problems of nationality of mixed marriages.

⁵²² ZIEMELE, I. (2014). State succession and issues of nationality and statelessness. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 217-246). Cambridge: Cambridge University Press, p. 246.

⁵²³ Comité de Derechos Humanos (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34, párrafo 26.

una nacionalidad, de toda persona, sea menor o adulta, y se encuentre en una situación de vulnerabilidad o no sea ese su caso. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (“TEDH”) ha confirmado que, aunque el derecho a una nacionalidad no está recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (“CEDH”)⁵²⁴ o en sus protocolos, no se puede descartar que una denegación arbitraria de la nacionalidad pueda, en ocasiones, entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 8 del CEDH por el impacto de dicha medida en la vida privada de la persona afectada.⁵²⁵

La doctrina considera que esta prohibición forma parte del derecho consuetudinario y que, por ese motivo, las mayores limitaciones a la libertad estatal en materia de reconocimiento de quiénes son sus nacionales se encuentran en el ámbito de la pérdida y privación de la nacionalidad.⁵²⁶ Sin embargo, la ambigüedad e indefinición terminológica son motivo de ineficacia de las provisiones legales, como sucede, y como se ha observado, en el caso del derecho a tener una nacionalidad. Por eso conviene centrarse ahora en definir qué se entiende por “privación” y por “arbitraria” en el contexto de este derecho humano.

A. Privación

La retirada de una nacionalidad puede ser consecuencia de la renuncia, la pérdida o la privación de aquella. Siguiendo el planteamiento empleado por la Convención de 1961, único tratado internacional que regula todas ellas, la renuncia es un acto individual que opera mediante la solicitud de la persona interesada; la pérdida hace referencia a “la

⁵²⁴ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

⁵²⁵ En el párrafo 42 de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 30 de enero de 2020, en el asunto *Ahmadov c. Azerbaiyán* (demanda n.º 32538/10), el TEDH concluyó que una decisión que deniega la emisión de un documento de identidad es una privación arbitraria de nacionalidad si el recurso interpuesto ante ella carece de las garantías procesales necesarias. Asimismo, abordó el asunto como una cuestión de identidad social protegida por el artículo 8 del CEDH, derivada de las consecuencias adversas de la falta de nacionalidad para los derechos de la vida diaria, y de la inseguridad jurídica creada con respecto a la estancia del demandante particular en Azerbaiyán.

⁵²⁶ HAILBRONNER, K. (2006). *Op. cit.*, pp. 67 y 70; y FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). *Op. cit.*, p. 578.

caducidad automática de la nacionalidad, *ex lege* y sin interferencia del Estado”; y se entiende como privación “a los actos administrativos y judiciales de las autoridades nacionales competentes que invocan una disposición de la legislación nacional para retirar la nacionalidad”.⁵²⁷

Sin embargo, la DUDH usa el término privación en sentido amplio, abarcando todas las formas de pérdida de nacionalidad, aunque no la renuncia, al tratarse de un trámite iniciado a instancia de la persona interesada mediante una solicitud.⁵²⁸ No obstante, la Convención de 1961 prohíbe en su artículo 7.1 toda renuncia que resulte en apatridia, y la condiciona, por lo tanto, a que la persona que la solicite esté en posesión o adquiera otra nacionalidad. Teniendo en cuenta que la declaración de renuncia de nacionalidad solo es válida si es aceptada por el Estado afectado, y si cumple con los requisitos establecidos en su legislación,⁵²⁹ se puede entender que el Estado que permita la renuncia sin observar aquellas garantías podría estar vulnerando el derecho internacional y estaría dando curso a una retirada arbitraria de la nacionalidad que podría entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 15 de la DUDH como un caso de privación: el Estado estaría actuando por omisión, incumpliendo sus obligaciones internacionales.

B. Arbitraria

No toda privación de una nacionalidad está prohibida; para que así sea, aquella debe ser arbitraria. Esta restricción a la soberanía estatal en cuestiones de nacionalidad tiene su origen en el desarrollo inicial del derecho internacional público posterior a la Primera Guerra Mundial, debido a las desnacionalizaciones en masa de grandes poblaciones y, principalmente, con motivo de la retirada de la nacionalidad alemana a personas judías en Alemania con la aprobación en 1935 de la Ley de ciudadanía del Reich y la Ley de

⁵²⁷ Comité de Derechos Humanos (2013). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 19 de diciembre de 2013, A/HRC/25/28, párrafo 3.

⁵²⁸ LAMBERT, H. (2014). Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1(2) of the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series PPLA/2014/01*, p. 9. También GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., pp. 11-12.

⁵²⁹ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 67.

protección de la sangre y el honor alemanes, conocidas como las Leyes de Núremberg.⁵³⁰ El Comité de Redacción de la DUDH tuvo muy presente esa última situación, muy reciente todavía cuando Eleanor Roosevelt, representante de los EE.UU. en dicho Comité, y presidente del mismo, afirmó que el artículo 13, que finalmente se convertiría en el artículo 15 de la DUDH, fue diseñado para evitar que las personas fueran sometidas a actos gubernamentales arbitrarios como los cometidos por el régimen nacionalsocialista alemán, que tuvieron como consecuencia la privación de la nacionalidad de miles de personas.⁵³¹

La clave está en definir ‘arbitrario’ a efectos de privación de una nacionalidad. Este adjetivo es también el empleado por la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 20), el Convenio Europeo sobre Nacionalidad (artículo 4, letra c), y la Carta Árabe de Derechos Humanos (artículo 29.1). La CIJ define arbitrario como todo acto contrario al imperio de la ley, es decir, una actuación consciente que vulnera la tutela judicial efectiva.⁵³² Una privación arbitraria es, por tanto, una medida que sea contraria a la ley. Asimismo, debido a la importancia del principio de no discriminación que informa todo el marco del derecho internacional de los derechos humanos y que forma parte de la costumbre internacional, cualquier privación de una nacionalidad discriminatoria, será también arbitraria.⁵³³ No obstante, el término “arbitraria” debe interpretarse generosamente en este contexto para incluir toda acción estatal, legislativa, administrativa o judicial, y prevista por la ley, pero que no sea apropiada o justa,⁵³⁴ o que sea contraria

⁵³⁰ *Ibíd.*, p. 70; y GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 12.

⁵³¹ Tercera Comisión de la AGNU (1948 d). Draft international declaration of human rights (E/800) (continued), A/C.3/SR.124, 5 de noviembre de 1948, p. 353.

⁵³² Así lo ha declarado la Corte en su decisión de 20 de noviembre de 1950, en el conocido como *Caso Haya de la Torre* o *Caso Asilo* (Colombia c. Perú), en su página 284, así como en su sentencia de 20 de julio de 1989 con respecto al asunto *Elettronica Sicala S.p.A. -ELSI-* (Estados Unidos c. Italia), en su párrafo 128.

⁵³³ GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 13.

⁵³⁴ Comité de Derechos Humanos (1997 b). *A c. Australia* (comunicación n°. 560/1993), de 3 de abril de 1997, CCPR/C/59/D/560/1993, párrafo 9.2.

a las provisiones, objetivos y fines del derecho de los derechos humanos,⁵³⁵ y, en todo caso, cuando las medidas, sean legales o no, resulten en apatridia.⁵³⁶

La arbitrariedad puede ser también definida a *sensu contrario*. En este sentido, la privación de una nacionalidad no será arbitraria cuando se ejecute en virtud de una ley nacional y en consonancia con unas garantías procesales (decisiones por escrito y sujetas a recurso efectivo) y normativas mínimas, responda a una finalidad legítima compatible con el derecho internacional y con los objetivos del derecho internacional de los derechos humanos, cuando se trate de la medida menos perturbadora para conducir al resultado deseado, y siempre que sea proporcionada a los intereses que se pretenden proteger.⁵³⁷ No será un fin legítimo, por ejemplo, privar de una nacionalidad con el único objetivo de expulsar a la persona afectada,⁵³⁸ y será proporcional solo aquella privación que se ejerza como castigo para los crímenes más graves.⁵³⁹ Cabe destacar que este mismo documento señala que el término arbitrariedad debe interpretarse generosamente para abarcar todo tipo de medida estatal, tanto legislativa, como administrativa y judicial, y hace referencia no solo a actos contrarios a la ley, sino también a elementos de improcedencia, de injusticia y de imprevisibilidad.⁵⁴⁰

La apatridia es la consecuencia más grave de la privación de una nacionalidad, y toda privación que genere apatridia es arbitraria, como se ha señalado. No obstante, no toda situación de apatridia resultante de la privación de una nacionalidad está prohibida por el derecho internacional. Así, la Convención de 1961 contempla una serie de excepciones

⁵³⁵ Comité de Derechos Humanos (1999). Comentario general n°. 27: Libertad de circulación (artículo 12), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 21.

⁵³⁶ GANCZER, M. (2015). Op. cit., p. 31.

⁵³⁷ Comité de Derechos Humanos (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34, párrafos 25 y 43.

⁵³⁸ Comisión de Derecho Internacional (2014). Texto del Proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros, en *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014)*, A/69/10, p. 14: artículo 8 del texto del proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros.

⁵³⁹ BRANDVOLL, J. (2014). Deprivation of nationality: limitations on rendering persons stateless under international law. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 194-216). Cambridge: Cambridge University Press, p. 211.

⁵⁴⁰ MACKLIN afirma que denegar la asistencia consular o no emitir pasaporte, así como privar del derecho de entrada a nacionales, puede constituir una privación arbitraria *de facto*, en MACKLIN, A. (2014). Op. cit., p. 6.

en su artículo 8, como la adquisición de una nacionalidad mediante fraude o documentación falsa; la deslealtad hacia el Estado; la conducta gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado; o el juramento de lealtad hacia otro Estado;⁵⁴¹ el Convenio Europeo sobre Nacionalidad es más restrictivo al permitir solo un caso de privación que tenga como consecuencia una situación de apatridia: haber adquirido la nacionalidad mediante conducta fraudulenta, o habiendo ofrecido información falsa (artículo 7.1, letra b). No obstante, parece existir una tendencia global a eliminar ciertos motivos de privación con el desarrollo del derecho internacional; así, por ejemplo, la deserción o la evasión del servicio militar han ido desapareciendo como criterios para ejecutar privaciones de nacionalidad, y la residencia prolongada en el extranjero se tiende a considerar cada vez menos como un objetivo legítimo para llevar a cabo dicho acto.⁵⁴²

Sin embargo, los Estados siguen teniendo un amplio margen de discreción en este ámbito, aunque el poder casi universal que les era reconocido hasta la Segunda Guerra Mundial se ha ido limitando y restringiendo a medida que han aumentado las obligaciones internacionales de los Estados para prevenir la apatridia y han aparecido estándares nacionales de respeto al Estado de Derecho, si bien estas restricciones no han implicado una prohibición absoluta de la privación de la nacionalidad;⁵⁴³ de hecho, hoy se está volviendo a emplear esta prerrogativa estatal como medida para luchar contra el terrorismo internacional.⁵⁴⁴ La desnacionalización, no obstante, es una herramienta de exclusión que puede tener consecuencias graves para las personas afectadas. En palabras de Macklin, con referencia a Arendt, aquella no es solo una analogía de muerte política, sino que también puede ser su preludio.⁵⁴⁵

2.1.3. Límites a la soberanía estatal en materia de adquisición y privación de una nacionalidad

⁵⁴¹ Se analizará esto en detalle más adelante.

⁵⁴² BRANDVOLL, J. (2014). Op. cit., p. 9.

⁵⁴³ BAUBÖCK, R. y PASKALEV, V. (2015). Op. cit., p. 102.

⁵⁴⁴ GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 5.

⁵⁴⁵ MACKLIN, A. (2014). Op. cit., p. 8.

La nacionalidad ha sido tradicionalmente un asunto de dominio reservado de los Estados, pero el desarrollo del derecho internacional, especialmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ha ido limitando el poder estatal al respecto. Ya en 1923 la CPJI declaró que la cuestión de jurisdicción exclusiva tenía un carácter relativo, porque su respuesta dependía del avance de las relaciones internacionales. Así, en una materia como la nacionalidad, en principio no regulada por el derecho internacional de la época, la competencia, por lo tanto, era estatal y exclusiva en ese sentido; no obstante, el poder discrecional de los Estados estaba restringido por las obligaciones contraídas con otros Estados, es decir, que una competencia que, en principio, es exclusiva del Estado, estaba limitada por las reglas del derecho internacional.⁵⁴⁶

Ello era así en el periodo de entreguerras, con un derecho internacional incipiente que estaba en los albores de codificar normas de nacionalidad como materia propia. Desde luego, casi un siglo después, el desarrollo de aquel ha sido exponencial, y la situación actual es, por ello, completamente diferente. Aunque la premisa histórica de que la nacionalidad es asunto de competencia estatal ha sobrevivido, el derecho internacional, ya sea mediante tratados o a través de la costumbre internacional, ha ido limitando la discreción estatal hasta el punto de que, en determinadas circunstancias o en función de qué resultados logren las medidas estatales relativas a la nacionalidad, los Estados ven totalmente coartada su libertad de acción.

En concreto, las siguientes normas limitan directamente la competencia exclusiva estatal en el diseño y aplicación de sus leyes de nacionalidad, por tratarse de elementos del derecho internacional consuetudinario: (i) no interferencia en asuntos de otros Estados, lo cual implica, entre otras cuestiones, la prohibición de la concesión forzosa de nacionalidad a quien ya tiene la nacionalidad de otro Estado; (ii) prohibición de la discriminación en la adquisición o retirada de una nacionalidad; (iii) prohibición de la

⁵⁴⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 a). Opinión Consultiva n.º 4 de 7 de febrero de 1923, sobre los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos, página 24.

privación arbitraria de una nacionalidad; (iv) derecho a cambiar y a renunciar a una nacionalidad; y (v) obligación de prevenir y reducir la apatridia en el nacimiento.⁵⁴⁷

No obstante, no todos ellos constituyen restricciones que operen en todo caso. Como ya se ha visto, el derecho a cambiar y renunciar a una nacionalidad no es absoluto; en el primer caso solo se considerará ilegítima la interferencia arbitraria en su ejercicio,⁵⁴⁸ mientras que, en el segundo caso, no cabe su aplicación si ello conllevara una situación de apatridia (artículo 7.6 de la Convención de 1961). Asimismo, aunque la privación arbitraria de una nacionalidad está prohibida, existen excepciones que permiten su operación incluso cuando generen apatridia (artículo 8 de la Convención de 1961).

Todo esto nos permite concluir que la nacionalidad sigue siendo un asunto de competencia exclusiva del Estado a la hora de decidir quiénes son sus nacionales, pero aquel tiene limitaciones a la hora de tomar medidas concretas que afecten a la adquisición, pérdida y retirada de su nacionalidad, así como la obligación de evitar la apatridia en todos los casos, incluido en el de renuncia voluntaria.

2.2 Contenido sustantivo

En el anterior apartado se ha abordado el aspecto procedimental del derecho a una nacionalidad, a través de los distintos modos de adquisición, y de su prohibición arbitraria. En este punto prestaremos atención al contenido sustancial de aquel derecho, es decir, a los elementos del estatuto de una nacionalidad. Como se ha observado anteriormente, esta es el vínculo jurídico entre la persona y el Estado que reconoce la existencia de una relación especial entre ambas partes, y cuyo estatuto conlleva una serie de derechos y deberes recíprocos, todos ellos plasmados en aquel estatuto.

Cada nacionalidad es distinta debido a la potestad discrecional del Estado no solo para determinar quiénes merecen su nacionalidad, sino también para establecer el contenido del estatuto al que nos estamos refiriendo. No obstante, aquella es el vehículo principal

⁵⁴⁷ BLACKMAN, J. L. (1998). Op. cit., p. 1176; FORLATI, S. (2013). Op. cit., pp. 23 y 27; y SIRONI, A. (2013). Op. cit., pp. 54-55.

⁵⁴⁸ FORLATI, S. (2013). Op. cit., pp. 27-28

del que puede valerse una persona para convertirse en partícipe, más que en mero observador, del aparato estatal, y le permite además tener una identidad en el mundo jurídico.⁵⁴⁹ Se trata, también, del principal vínculo que une al individuo con el derecho internacional; la apatridia, por lo tanto, limita considerablemente su aplicación.⁵⁵⁰ Existen, por lo tanto, puntos en común, y aquí reseñaremos aquellos elementos del contenido esencial de derechos y deberes del estatuto de la nacionalidad que han sido históricamente reconocidos en el ámbito internacional desde que dicha institución fue creada.

El análisis del contenido se divide en dos partes: (i) desde una perspectiva estatal se estudiarán las prerrogativas de los Estados con respecto a sus nacionales en el derecho internacional; y (ii) desde el punto de vista de las personas nacionales se abordará el contenido del estatuto de nacional desde la perspectiva de los derechos humanos.

La nacionalidad es un instrumento que fue concebido para regular la relación entre Estados soberanos en el nuevo orden estatalista que surgió de la Paz de Westfalia; se trataba de una herramienta estatal, en la que el individuo era un objeto. Desde entonces, ha habido una evolución desde esa consideración de la nacionalidad como mecanismo exclusivo de los Estados para operar en las relaciones internacionales y ejercer su soberanía más allá de sus fronteras. Ahora nos encontramos ante un nuevo paradigma que favorece la noción de nacionalidad como un derecho individual con el reciente desarrollo de los derechos humanos. Hay una creciente defensa de la persona como sujeto de derechos y del derecho internacional, en contraposición a la figura de objeto que ocupó previamente en este asunto.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 234-235.

⁵⁵⁰ Comisión de Derecho Internacional (1953 b). Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fifth Session, Yearbook of the International Law Commission 1953, Volume II, A/CN.4/76, página 223, párrafo 130.

⁵⁵¹ Higgins considera que en el derecho internacional no existen 'sujetos' u 'objetos' de derechos, sino 'participantes'. Así, las personas serían 'participantes', junto con otros actores, como los Estados, las organizaciones internacionales, empresas transnacionales, y organizaciones no gubernamentales, en HIGGINS, R. (1994). *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Clevedon Press, p. 50.

2.2.1. Perspectiva estatal

En este ámbito seguimos las dos funciones descritas por Weis y desarrolladas también por Edwards y Hailbronner:⁵⁵² (i) el derecho a la protección diplomática; y (ii) el deber de readmisión y residencia. Ambos son derechos y deberes del Estado que han evolucionado con el creciente desarrollo de los derechos humanos. La protección diplomática no es un derecho recurrible por la persona interesada conforme al derecho internacional, sino una prerrogativa estatal para protegerla, y el deber de readmisión y residencia es una obligación estatal con respecto a otros Estados, aunque el grado en que este no es un derecho invocable por la persona es más discutible con motivo del desarrollo de los derechos humanos; así, el artículo 12.4 del PIDCP establece la prohibición de la privación arbitraria del derecho de entrada en el país del que una persona es nacional.

A. Protección diplomática

La CDI ha definido la protección diplomática como el acto que “supone la invocación, – en el plano interestatal– por un Estado de la responsabilidad de otro Estado por un perjuicio causado a uno de sus nacionales por un hecho internacionalmente ilícito de ese otro Estado”.⁵⁵³ La CPJI destacó su importancia como principio elemental del derecho internacional en 1924,⁵⁵⁴ y es que se trata del remedio jurídico más antiguo y de mayor eficacia en este ámbito.⁵⁵⁵

La protección tiene su fundamento en el hecho de que se entiende que el daño causado a un nacional es también un daño al Estado de su nacionalidad. Esta ficción fue propuesta por Vattel, quien afirmó que quien maltrata a un nacional perjudica indirectamente al Estado, el cual tiene el deber de protegerle vengando el hecho y, si fuese posible, obligando al agresor a indemnizar a la víctima o castigándolo, ya que de otra forma aquel

⁵⁵² EDWARDS, A. (2014). Op. cit., pp. 30 y ss.; y HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., pp. 71 y ss.

⁵⁵³ Comisión de Derecho Internacional (2006 a). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), A/61/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2006, Volumen II, Segunda parte*, página 30.

⁵⁵⁴ Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1924). Decisión de 30 de agosto de 1924. Asunto Mavrommatis, página 12.

⁵⁵⁵ Comisión de Derecho Internacional (2006 a). Op. cit., p. 59.

no obtendría la finalidad principal de la sociedad civil, que es la protección.⁵⁵⁶ Asimismo, se entiende que el Estado ejerce su jurisdicción en su territorio y sobre sus ciudadanos allá donde estos se encuentren.⁵⁵⁷

Conforme a la tesis de Vattel, el Estado estaría obligado a actuar protegiendo a sus nacionales en el extranjero siempre que estos fuesen víctimas de un acto perjudicial para sí mismos o sus intereses, pero la institución de la protección diplomática se ha desarrollado de forma distinta. Sobre la base de no interferencia en asuntos de otro Estado, y ante un acto dañino contra un nacional suyo, el Estado del que es nacional tiene el derecho, y no el deber, de actuar e interferir para reparar el daño causado.⁵⁵⁸ En el asunto *Mavrommatis* de 1924, la CPJI indicó que el Estado que emplea dicho instrumento está en realidad ejercitando su propio derecho, su derecho a que se hagan respetar las normas de derecho internacional en la persona de sus nacionales.⁵⁵⁹ De forma similar, la CIJ señaló en el asunto *Barcelona Traction* que los Estados pueden ejercer la protección diplomática por los medios y en el grado en que considere adecuado, ya que se trata de su propio derecho; la CIJ, no obstante, abrió la puerta a considerar esta herramienta como un derecho invocable por la persona afectada al afirmar que, si bien el derecho internacional no impone obligación alguna a los Estados para prestar protección diplomática, aquella puede recurrir al derecho interno, si este ofrece los medios oportunos, para solicitar la protección.⁵⁶⁰

Esta posición sigue la lógica de que el contenido y modo de aplicación de la protección diplomática es dominio reservado de los Estados, por lo que cada uno de ellos puede, mediante sus propios medios legislativos, administrativos o judiciales, imponer

⁵⁵⁶ VATTEL, E. (2008). *The Law of Nations, Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Nature Law and on Luxury*. Indianápolis: Liberty Fund, p. 298.

⁵⁵⁷ VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., p. 220, citando a ZILBERSCHATS, Y. (2002). *The Human Right to Citizenship*. Nueva York: Transnational Publishers, p. 36.

⁵⁵⁸ La protección diplomática se diferencia así de la asistencia consular, un derecho individual en virtud de los artículos 5 y 36 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). *Serie de Tratados de Naciones Unidas N° 8638, Vol. 596*, p. 261.

⁵⁵⁹ Esta posición fue posteriormente reiterada por la CIJ en el asunto *Nottebohm* (página 24 de la sentencia).

⁵⁶⁰ Corte Internacional de Justicia (1970 a). Decisión de 5 de febrero de 1970. Asunto *Barcelona Traction* (Bélgica c. España), Segunda Fase, página 44.

obligaciones de carácter interno que exijan la actuación de las autoridades para proteger a sus nacionales en el extranjero.

Así ha sucedido en la práctica en varios países, como señaló finales del siglo pasado Dugard, entonces Relator Especial en asuntos de protección diplomática, quien concluyó que “aunque limitada, existe en algunos Estados una práctica en apoyo” de reconocer que el individuo tiene derecho a la protección diplomática. En concreto, indicó que veintisiete Estados en el año 2000 contenían provisiones en ese sentido: menciona la Constitución española, cuyo artículo 42 contiene una provisión muy general y ambigua que expresa que “el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”, limitando por lo tanto la protección a esas materias concretas; y destaca los casos de la República de Corea y de Guyana, cuyos ordenamientos jurídicos establecen la obligación estatal de proteger a sus nacionales; Ucrania garantiza dicha protección; por último, Polonia recoge, al igual que Hungría el derecho de sus nacionales a la protección de su país mientras se encuentren en el extranjero.⁵⁶¹ En Sudáfrica, una sentencia del Tribunal Constitucional de 2004 confirmó que, si bien el Estado no está obligado por el derecho internacional a proteger a sus nacionales en el extranjero, dicha protección puede ser recurrida judicialmente por la persona afectada cuando no ha sido receptora de la misma, y es que, conforme a la opinión del tribunal, el Estado está obligado a ejercer la representación diplomática de sus nacionales en virtud del derecho internacional, aunque este no le obligue a ello.⁵⁶²

No obstante, la protección diplomática no compete al derecho internacional. La noción de la protección diplomática como derecho estatal ha sido también reconocida recientemente por la Comisión de Derecho Internacional al entender que el Estado “tiene derecho a ejercer la protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, pero no tiene el deber ni la obligación de hacerlo”; no obstante, la Comisión también reconoce

⁵⁶¹ DUGARD, J. R. (2000). Op. cit., p. 235, párrafo 80.

⁵⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Sudáfrica (2004). Decisión de 4 de agosto de 2004 (Case CCT 23/04), párrafo 236.

que existen prácticas estatales en este ámbito que, aun no habiendo adquirido condición de norma, son “prácticas deseables, que constituyen características necesarias de la protección diplomática y refuerzan a ésta como medio de protección de los derechos humanos y la inversión extranjera”, y por ello, en su proyecto de artículo 19, determina que el Estado “debería: [...] considerar debidamente la posibilidad de ejercer la protección diplomática, especialmente cuando se haya producido un perjuicio grave”. Para la Comisión, la protección de las personas por medio del derecho internacional es “uno de los principales objetivos del orden jurídico internacional”,⁵⁶³ y la protección diplomática se erige como “el remedio jurídico más antiguo y su eficacia está más que demostrada”, por lo que recomienda encarecidamente su uso a los Estados.⁵⁶⁴

En el ejercicio de su derecho, el poder estatal es amplio, e implica el recurso a todas las formas de intervención diplomática para resolver las disputas, amistosas y no amistosas, desde las negociaciones diplomáticas hasta el uso de la fuerza;⁵⁶⁵ pero la protección diplomática está limitada a la intervención en nombre de sus nacionales, ya que es el vínculo de nacionalidad entre el Estado y la persona afectada lo que justifica el derecho del Estado para ejercitar dicha protección,⁵⁶⁶ y nunca frente a un Estado cuya nacionalidad también posea la persona afectada (artículo 4 del Convenio de La Haya). No obstante, la Comisión de Derecho Internacional recoge una excepción a este principio referente a personas refugiadas y apátridas. En su proyecto de artículos sobre la protección diplomática incluye una provisión (artículo 8) que establece que el Estado tiene derecho a emplear la protección diplomática con respecto a personas apátridas y refugiadas cuando estas personas tuvieran residencia habitual y regular en dicho Estado en el momento del perjuicio, aunque no se podrá ejercer cuando el país que haya cometido el

⁵⁶³ AGNU (2005). Resolución 60/1, adoptada el 16 de septiembre de 2005, por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, párrafos 119-120, y 138-140.

⁵⁶⁴ Comisión de Derecho Internacional (2006 a). Op. cit., pp. 30, y 58-59.

⁵⁶⁵ Corte Internacional de Justicia (1970 a). Asunto Barcelona Traction (Bélgica c. España), Segunda Fase. Decisión de 5 de febrero de 1970, página 44.

⁵⁶⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1939). Decisión de 28 de febrero de 1939. Asunto Panevezys-Saldutiskis Railway, página 16.

daño sea el Estado de la nacionalidad de la persona refugiada.⁵⁶⁷ No hay consenso doctrinal en este punto: algunos autores entienden que es una potestad estatal ejercitable respecto a nacionales, y solo a ellos;⁵⁶⁸ otros aceptan la tesis de la Comisión de Derecho Internacional; otros, por su parte, consideran que debe hacerse extensible incluso a aquellos nacionales de terceros países con residencia habitual en el territorio del Estado en cuestión, aunque no sean apátridas o refugiados.⁵⁶⁹

El desarrollo del marco internacional de los derechos humanos y la *desnacionalización* de dichos derechos,⁵⁷⁰ ha influido profundamente en el concepto de soberanía estatal del que deriva el derecho de protección estatal.⁵⁷¹ En concreto, parece haber llevado a parte de la doctrina a cuestionar la efectividad y procedencia misma de dicho instrumento en la actualidad. Así, algunos entienden que esta está obsoleta, por innecesaria, y basan su argumentación en el hecho de que las normas internacionales otorgan el mismo nivel de trato a nacionales y extranjeros, y, principalmente, en que la persona es ahora un sujeto del derecho internacional con facultad para exigir el cumplimiento de sus derechos humanos a nivel internacional mediante los distintos órganos de los tratados y otros mecanismos competentes; de esta forma, se entiende que la protección diplomática solo

⁵⁶⁷ Comisión de Derecho Internacional (2004). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 56.º período de sesiones (3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2004), A/59/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2004, Volumen II, Segunda parte*, p. 29.

⁵⁶⁸ Así ha sido interpretado tradicionalmente, como reflejó la Comisión Especial de Reclamaciones de los Estados Unidos y México, en su decisión en el asunto Dickson Car Wheel Company c. Estados Unidos Mexicanos, al afirmar que el daño cometido sobre una persona apátrida no es un acto contrario al derecho internacional, por lo que ningún Estado estaría legitimado para intervenir y emitir quejas en su nombre: “a State (...) does not commit an international delinquency in inflicting an injury upon an individual lacking nationality, and consequently, no State is empowered to intervene or complain on his behalf either before or after the injury”, Comisión de Reclamaciones Internacionales (1931). Dickson Car Wheel Company (U.S.A.) v. United Mexican States, July 1931, *Reports of International Arbitral Awards, Vol. IV* (págs. 669-691), p. 678.

⁵⁶⁹ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., pp. 71 y 73. También en DUGARD, J. R. (2000). Op. cit., pp. 250-251.

⁵⁷⁰ En el inicio de este capítulo se ha empleado este término (*desnacionalización* de derechos) para explicar que los derechos humanos deben ser ejercitables por el ser humano, con independencia de su nacionalidad o carencia de ella.

⁵⁷¹ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 72.

operaría cuando no hubiera otro método para reparar el daño infringido al nacional, o cuando sea el interés nacional estatal el directamente afectado.⁵⁷²

La Comisión de Derecho Internacional ha respondido a esta cuestión contrargumentando a García Amador para defender la plena vigencia y necesidad de la protección diplomática en las relaciones internacionales contemporáneas. Considera que la adopción de instrumentos de derechos humanos ofrece estándares muy superiores en materia de protección de personas extranjeras que las normas previas a la introducción de este marco de protección universal; pero ello solo sitúa a las personas extranjeras en un nivel de igualdad a nivel teórico. De hecho, afirma la Comisión de Derecho Internacional que ello no ha “hecho obsoletos los procedimientos tradicionales reconocidos por el derecho consuetudinario internacional para el trato de los extranjeros”,⁵⁷³ y es que este derecho estatal sigue siendo el recurso más eficaz para la protección de los derechos humanos, máxime “mientras el Estado siga siendo el protagonista principal de las relaciones internacionales”.⁵⁷⁴

B. Readmisión y residencia

El deber de readmisión implica la obligación de un Estado de aceptar en su territorio a sus nacionales y constituye una de las características definitorias de la nacionalidad como asunto de derecho internacional, además de ser un elemento clave para considerarla efectiva.⁵⁷⁵ Junto con la prohibición de expulsar a sus propios nacionales, nos encontramos con un derecho a residir en el territorio del Estado de nacionalidad, un requisito indispensable para formar parte de la comunidad política.⁵⁷⁶

⁵⁷² GARCÍA AMADOR, F. V. (1958). State responsibility: Some New Problems, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 94(2), pp. 412 y 437-439. También DENZA, E. (2018). Nationality and Diplomatic Protection. *Netherlands International Law Review*, 65, p. 469; y en HENRARD, K. (2018). Op. cit., pp. 284-285.

⁵⁷³ El juez Philip Jessup, en su Opinión separada en el asunto Barcelona Traction, afirmó que la institución del derecho a la protección diplomática no estaba obsoleta, aunque estuviesen surgiendo nuevos procedimientos. En Corte Internacional de Justicia (1970 b). Opinión separada de Jessup. Asunto Barcelona Traction (Bélgica c. España), Segunda Fase, página 165.

⁵⁷⁴ DUGARD, J. R. (2000). Op. cit., pp. 224-225, párrafos 26 y 32.

⁵⁷⁵ OWEN, D. (2018). Op. cit., p. 303.

⁵⁷⁶ HENRARD, K. (2018). Op. cit., p. 287.

El principio de soberanía exige que el Estado defina claramente sus fronteras dentro de las cuales ejerce su jurisdicción (soberanía territorial), así como determinar quiénes son sus nacionales (soberanía personal). De igual forma que un Estado no puede interferir en los asuntos internos de otro, en principio tampoco estaría obligado a aceptar a personas no nacionales en su territorio. Del derecho de un Estado a expulsar a estas personas o a rechazar su entrada deriva el deber del Estado del que es nacional la persona que es deportada a readmitirlo; asimismo, el orden internacional presupone que cada Estado debe cuidar de sus nacionales.⁵⁷⁷ Se trata de un principio integrado en el derecho internacional y ya recogido por el Instituto de Derecho Internacional en 1892, cuyas normas sobre la admisión y expulsión de extranjeros incluían una provisión que determinaba que los Estados no podían prohibir el acceso o la estancia en su territorio a sus nacionales o a aquellas personas que habiendo perdido su nacionalidad, no hubieran adquirido otra.⁵⁷⁸ Ha sido un criterio generalmente aceptado como un deber estatal inherente a la nacionalidad, basado en la supremacía territorial de los Estados: si estos pueden expulsar a las personas nacionales de su territorio a otro Estado sin el consentimiento de este, o deciden rechazar su readmisión, están forzando así a esos otros Estados a mantener en su territorio a personas extranjeras a quienes tienen derecho a expulsar del mismo; ello constituiría una violación de aquella supremacía territorial y perturbaría gravemente las relaciones pacíficas interestatales en el marco de la comunidad internacional.⁵⁷⁹

Sin embargo, lo que en principio funcionó como un deber interestatal se ha convertido gradualmente también en un deber estatal para con sus propios nacionales. La DUDH establece que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (artículo 13.2); el PIDCP desarrolla este precepto en sentido negativo al decretar que “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio

⁵⁷⁷ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 79.

⁵⁷⁸ El artículo 2 de dichas normas establecía que “en principio, un Estado no debe prohibir el acceso a su territorio ni la permanencia en él a sus súbditos o a los que, tras haber perdido su nacionalidad en ese Estado, no hayan adquirido otra nacionalidad”, en Comisión de Derecho Internacional (2014). Op. cit., p. 61 (nota 137).

⁵⁷⁹ WEIS, P. (1979). Op. cit., p. 47.

país” (artículo 12.4). El hecho de que el derecho a entrar y residir en el país del que se es nacional sea un derecho humano, y no una consecuencia de un deber interestatal, implica que un país no pueda expulsar a sus propios nacionales incluso si existiese otro Estado que acepte su admisión.⁵⁸⁰ La práctica estatal confirma la existencia de una obligación estatal no solo con respecto a otros Estados, sino con sus propios nacionales. De hecho, muchos Estados incluyen el derecho de entrada, estancia de sus nacionales, así como la prohibición de su expulsión como un derecho constitucional derivado del estatuto de nacionalidad.⁵⁸¹

Según establece el Comité de Derechos Humanos, el empleo del término “arbitrariamente” en el artículo 12.4 implica, no obstante, que “hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable”;⁵⁸² sirve aquí lo referido más arriba con respecto a la definición de arbitrariedad en el apartado de la prohibición de la privación arbitraria de nacionalidad. Asimismo, el propio Comité entiende que el artículo permite una interpretación más generosa para “abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia”.⁵⁸³ Los trabajos preparatorios del PIDCP demuestran que el artículo tenía intención de beneficiar tanto a nacionales como a residentes habituales que, con motivo de su grado de conexión con el Estado en cuestión, podían considerarlo como el suyo propio;⁵⁸⁴ y la Comisión de Derecho Internacional parece

⁵⁸⁰ Sin embargo, sí se admite la extradición como excepción a este principio general. DE VITTOR, F. (2013). Nationality and freedom of movement. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 96-116). Londres: Routledge, pp. 97-98.

⁵⁸¹ Por ejemplo, así lo establece el artículo 61.1 de la Constitución de la Federación de Rusia, que también prohíbe su extradición, en Comisión de Derecho Internacional (2008). *Expulsion of Aliens. Comments and observations received from Governments*, A/CN.4/604, p. 161. También la Constitución Federal de Malasia impide la expulsión de nacionales en su artículo 9, en Comisión de Derecho Internacional (2010). *Expulsion of Aliens. Comments and observations received from Governments*, A/CN.4/628 y Add.1, p. 263. Otros Estados como Nigeria o Suiza contienen provisiones similares, en Comisión de Derecho Internacional (2006 b). *Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat*, A/CN.4/565, p. 36 (nota 60).

⁵⁸² Comité de Derechos Humanos (1999). Comentario general n.º. 27: Libertad de circulación (artículo 12), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 21.

⁵⁸³ *Ibíd.*, párrafo 20.

⁵⁸⁴ SHEARER, I. & OPEKIN, B. (2012). *Op. cit.*, p. 120.

apoyar la amplitud interpretativa que incluya a personas apátridas al establecer en el artículo 7 del proyecto de artículos sobre expulsión de extranjeros que “un Estado no expulsará a un apátrida que se encuentre legalmente en su territorio, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.”⁵⁸⁵ Esta garantía se hace también extensiva a personas refugiadas que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado, conforme al principio de *non refoulement* consagrado en el artículo 32 de la Convención de 1951, y que la Comisión calca en el artículo 6 de su referido proyecto.⁵⁸⁶

Así, se puede concluir que, en el marco del derecho internacional público, la nacionalidad implica un derecho individual de los nacionales de un Estado a retornar al Estado de su nacionalidad; y en el de las relaciones internacionales, implica el deber estatal de readmitirlos.⁵⁸⁷

2.2.2. Perspectiva individual

El derecho internacional impone una serie de limitaciones a la competencia estatal en materia de nacionalidad, como se ha visto hasta ahora. No obstante, los Estados retienen un mayor margen de discreción en el diseño del contenido del estatuto jurídico que conceden a sus nacionales; por ello, cada nacionalidad es distinta en cuanto a los derechos y deberes que dicho estatuto otorga. No existe un marco uniforme a este respecto. En lo que sí coinciden todas ellas es en el hecho de que, en principio, existe una igualdad formal entre todos los nacionales,⁵⁸⁸ y en que su estatuto permite disfrutar a sus poseedores de mayores derechos que las personas que carecen de él. La nacionalidad, como elemento clave de la identidad de la persona, no solo es un estatuto que concede derechos y deberes,

⁵⁸⁵ Comisión de Derecho Internacional (2012). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 64.º período de sesiones (7 de mayo a 1 de junio y 2 de julio a 3 de agosto de 2012), A/67/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2012, Volumen II, Segunda parte*, p. 25.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁸⁷ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., pp. 79-80.

⁵⁸⁸ En el Reino Unido la ley sobre nacionalidad (*British Nationality Act 1981*) reconoce distintos tipos de nacionales, una clasificación que determina el contenido del estatuto jurídico. En los EE.UU. solo las personas nacidas en el territorio pueden optar a la presidencia del país, conforme a la primera sección del artículo segundo de la Constitución de 1787.

sino que afecta fundamentalmente al sentimiento de pertenencia; así, la nacionalidad funciona tanto como frontera legal de privilegios y como barrera social de exclusión.

Aunque cada vez existe una mayor igualdad entre nacionales y extranjeros hasta el punto de describir un contexto de mínima distinción entre nacionales y, por ejemplo, residentes habituales, con respecto a algunos derechos anteriormente concebidos en exclusiva para los primeros,⁵⁸⁹ es importante señalar que la nacionalidad sigue siendo el único instrumento que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. Asimismo, si bien es cierto que aquella diferencia de trato entre nacionales y extranjeros fue más acuciante en el pasado hasta la llegada del derecho internacional de derechos humanos, el proceso incompleto de *desnacionalización* de estos derechos que supone el fracaso en el acceso a derechos y libertades fundamentales para todas las personas, con independencia de su nacionalidad, advierte de la importancia del estatuto de nacional. Las personas nacionales gozan de unos derechos inalcanzables para personas incluidas en cualquier otra categoría, y en especial aquellas en situación irregular o de apatridia. Así, en la práctica, la desigualdad en el trato sigue siendo evidente, a pesar de los avances del derecho internacional y del establecimiento de estándares mínimos de protección; existe una gran distancia entre los derechos que garantiza el derecho internacional humanitario y la realidad experimentada por quienes carecen de la nacionalidad del Estado en el que se encuentran.⁵⁹⁰ Además, la violación de derechos humanos es más la regla que la excepción.⁵⁹¹

Existe, por lo tanto, un trato diferenciado entre nacionales y extranjeros que se traduce en que casi todas las categorías de estos últimos sufren discriminación formal e informal.⁵⁹²

⁵⁸⁹ HENRARD, K. (2018). Op. cit., p. 283; y GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 18.

⁵⁹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). The Rights of Non-citizens, p. 5.

⁵⁹¹ DE LUCAS MARTÍN, J. (1998). La globalización no significa universalidad de los derechos humanos (en el 50 aniversario de la Declaración del 48). *Jueces para la democracia*, 32, p. 4.

⁵⁹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). The Rights of Non-citizens, p. 5. La OACNUDH reconoce la existencia de muchas clases de personas extranjeras, entre las que se incluyen las personas con residencia permanente, refugiadas, solicitantes de asilo, víctimas de la trata de seres humanos, apátridas, pero también estudiantes o visitantes temporales. En este sentido, entiende que la mayoría, si no todas, se enfrentan a problemas similares, aunque delimita el espacio de discriminación formal e informal afirmando que casi todas estas personas la sufren.

La igualdad y no discriminación son principios fundamentales del derecho internacional, tanto en su vertiente consuetudinaria como en los principales tratados internacionales de derechos humanos, hasta el punto de que ambos son ya considerados elementos de *ius cogens*.⁵⁹³ Así, la DUDH (artículos 2 y 7), el PIDCP (artículos 2.1 y 26), el PIDESC (artículo 2.2) y la CERD (artículo 1) prohíben expresamente la discriminación.⁵⁹⁴ Sin embargo, ninguno de ellos contempla expresamente la nacionalidad como uno de los motivos de discriminación prohibidos; las tres primeras mencionan el ‘origen nacional’, mientras que la CERD solo menciona aquel término para establecer una excepción a la libertad que concede el tratado a los Estados para ofrecer un trato diferenciado entre nacionales y extranjeros: no podrán discriminar por ese motivo en asuntos de nacionalidad, ciudadanía o naturalización (artículo 1.2),⁵⁹⁵ ni para establecer diferencias de trato entre no nacionales.⁵⁹⁶

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Comité PIDESC”) también ha mencionado expresamente la nacionalidad: el PIDESC, en su artículo 2.3, permite a los países en desarrollo limitar el goce de derechos económicos de los extranjeros, pero el Comité PIDESC recuerda que “no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad. (...) Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de

Es cierto que la posición de una persona extranjera turista con recursos económicos es muy distinta a la de la persona apátrida o migrante indocumentada sin medios en ese mismo país, o incluso a la de una persona con autorización de residencia permanente en dicho territorio.

⁵⁹³ CANÇADO TRINDADE, A. A. (2008). Op. cit., p. 12.

⁵⁹⁴ La discriminación racial ha sido reconocida específicamente por la Comisión de Derecho Internacional como norma imperativa de derecho internacional o *ius cogens*, en Comisión de Derecho Internacional (2001). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53.º período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), A/56/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001, Volumen II, Segunda parte*, p. 90.

⁵⁹⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004). Recomendación general n.º. XXX: Discriminación contra los no ciudadanos, párrafo 1.

⁵⁹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1993 a). Recomendación general n.º. XI: Los no ciudadanos, párrafo 1.

asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean”.⁵⁹⁷

Por otro lado, y aunque el Comité de Derechos Humanos afirma que “en general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas”,⁵⁹⁸ y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (“Comité CERD”) determina que el artículo 1.2 no debe interpretarse de forma que “[socave] la prohibición básica de la discriminación”⁵⁹⁹ y deje sin efecto “de algún modo los derechos y libertades reconocidos y enunciados en otros instrumentos”,⁶⁰⁰ ambos órganos, así como el Comité PIDESC estiman que el trato diferenciado no es discriminatorio si persigue un fin legítimo y los medios empleados son proporcionales y razonables para lograr dicho objetivo.⁶⁰¹

En ese sentido, el ACNUR entiende que existen varios elementos que deben tenerse en cuenta: (i) el interés del Estado con respecto a las distintas clases de derechos (políticos, sociales, económicos, etc.); (ii) las diferentes categorías de extranjeros y su relación con el Estado en cuestión (residentes permanentes, solicitantes de asilo, migrantes irregulares, etc.)⁶⁰² y (iii) si el interés estatal para establecer una diferencia de trato entre nacionales

⁵⁹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación general n°. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/CG/20, párrafo 30.

⁵⁹⁸ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párrafo 1.

⁵⁹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004). Recomendación general n°. XXX: Discriminación contra los no ciudadanos, párrafo 2.

⁶⁰⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1993 a). Recomendación general n°. XI: Los no ciudadanos, párrafo 3.

⁶⁰¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1993 b). Recomendación general n°. XIV: Párrafo 1 del artículo 1 de la Convención, párrafo 2. También en Comité de Derechos Humanos (1989 b). Observación general n°. 18: No discriminación, párrafo 13. Asimismo, en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación general n°. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/CG/20, párrafo 13.

⁶⁰² La AGNU, en su resolución 40/144, adoptada el 13 de diciembre de 1985, por la que se aprueba la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, A/RES/40/144, establece diferentes derechos para migrantes en situación irregular y para quienes están en posesión de una autorización de residencia, y limita algunos de los derechos de los primeros en caso de que dicha restricción sea necesaria “en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás”

y extranjeros, e incluso entre estos, es legítimo y proporcional.⁶⁰³ En el ámbito de la distinción entre nacionales y extranjeros, se puede entender como interés legítimo la prevención de vulneraciones de las leyes migratorias, pero para que dicho objetivo sea admisible conforme al derecho internacional de los derechos humanos, las medidas deben ser proporcionadas y no reducir la protección ofrecida por los tratados internacionales de derechos humanos.⁶⁰⁴

En el contexto europeo, el artículo 14 del CEDH contiene una provisión con los mismos motivos de discriminación prohibidos que por los tratados internacionales antes señalados: se hace referencia también al origen nacional. Al tratarse de un listado *numerus apertus*, el TEDH ha afirmado que la diferencia de trato sobre la base de la nacionalidad entra dentro del ámbito de aplicación de aquel precepto, y que, al igual que determinan los órganos de los principales tratados internacionales, dicha distinción no será discriminatoria si está objetiva y razonablemente justificada, es decir, si persigue un fin legítimo y existe proporcionalidad entre este y los medios empleados para lograrlo.⁶⁰⁵ No obstante, se exigen razones de mucho peso para que dicha distinción sea justificable y, por lo tanto, no sea discriminatoria.⁶⁰⁶ Aun así, el Consejo de Europa considera que, en ocasiones, la posesión de una determinada nacionalidad puede, en determinadas circunstancias, constituir un factor idóneo para justificar una diferencia de trato.⁶⁰⁷

Cabe destacar, sin embargo, que el artículo 14 del CEDH ha sido criticado por hacer referencia exclusiva al “goce de los derechos y libertades reconocidos *en el presente Convenio*”, de forma que se ha entendido como una forma de interpretar el resto de su

(artículo 5.2); de hecho, la libertad de circulación recogida por el artículo 12.1 del PIDCP está reservada a quien “se halle legalmente en el territorio de un Estado”).

⁶⁰³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). *The Rights of Non-citizens*, p. 7.

⁶⁰⁴ ANNONI, A. (2013). Nationality and social rights. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 135-152). Londres: Routledge, pp. 140-141.

⁶⁰⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 27 de noviembre de 2007, en el asunto *Luczak c. Polonia* (demanda n.º. 77782/01), párrafos 46-47.

⁶⁰⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 18 de febrero de 2009, en el asunto *Andrejeva c. Letonia* (demanda n.º. 55707/00), párrafo 87.

⁶⁰⁷ FORLATI, S. (2009). Discriminazione sulla base della cittadinanza e Convenzione Europea dei Diritti Umani. En DESANTI, L., FERRETI, P. & MANFREDINI, A. D. (eds.), *Per il 70. Compleanno di Pierpaolo Zamorani, Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà* (págs.. 231-245). Milán: Giuffrè, p. 234.

articulado, y no como un precepto autónomo que enuncie una prohibición de discriminación independiente.⁶⁰⁸ Este vacío ha sido cubierto por el artículo 1 del Protocolo n°. 12 al CEDH adoptado en 2000, que claramente determina que “el goce de los derechos reconocidos *por la ley* ha de ser asegurado sin discriminación alguna”,⁶⁰⁹ y, enumera en una lista no exhaustiva los mismos motivos que el artículo 14 del CEDH.

No hay un listado exhaustivo de derechos adscritos al estatuto de nacionalidad, pero, en general, esta institución está asociada a las siguientes prerrogativas: (i) derecho a salir de su país y reentrar y residir permanentemente en él; (ii) derecho a la asistencia consular; (iii) derecho a votar y participar en la vida pública; (iv) derechos económicos, sociales y culturales.⁶¹⁰ Por otro lado, como mínimo, se entiende que las personas nacionales gozan de los derechos que la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, de 13 de diciembre de 1985, reconoce a toda persona extranjera, tanto aquellas que se encuentran en el territorio de manera irregular como quienes gozan de un permiso de residencia. El ACNUR se hace eco del contenido de ese documento y recoge las siguientes categorías o derechos individuales: (i) derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad de la persona, que incluye la protección frente a la detención arbitraria, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes, así como a la esclavitud; (ii) protección ante la expulsión arbitraria o a un Estado en el que se pueda ser perseguido o ser víctima de abusos; (iii) libertad de movimiento y de entrada en el país del que se es nacional; (iv) libertad de pensamiento y opinión; (v) protección de la privacidad, intimidad y vida familiar; (vi) derecho a ser reconocido y a la igual protección frente a la ley; (vii) derecho a adquirir, conservar y transmitir la nacionalidad; (viii) protección frente a la discriminación de género; (ix) derechos culturales asociados a las minorías; (x) derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social y a

⁶⁰⁸ SOLARES CORELLA, Á. (2019). La discriminación racial o étnica: marco jurídico, formas y protección. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, pp. 41-42. En el mismo sentido, GIL RUIZ, J. M. (2017). En torno al artículo 14 de la CEDH: concepto, jurisprudencia y nuevos desafíos de (y ante) el Consejo de Europa. *Quaestio Iuris*, 10(2), pp. 919 y 922.

⁶⁰⁹ Protocolo n°. 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 2000.

⁶¹⁰ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., p. 40.

unas condiciones mínimas de vida; (xi) derecho al matrimonio; (xii) derecho de asociación; (xiii) libertad de culto y de creencia; y (xiv) protección consular.⁶¹¹

A. Derechos sociales

Un ejemplo exitoso de *desnacionalización* de derechos lo ofrece la Carta Social Europea (revisada), también conocida como la Constitución social de Europa⁶¹² por su relevancia y eficacia en esta materia. Este texto fundamental ofrece una serie de derechos para “toda persona”, como la asistencia social y médica a quien carezca de recursos (artículo 13). El Comité Europeo de Derechos Sociales concluyó que las personas en situación administrativa irregular también son beneficiarias de dicha provisión; en concreto, y con respecto al alojamiento de emergencia, estimó que la restricción impuesta por los Países Bajos a aquellas personas en el acceso a dicho servicio básico no era una medida absolutamente necesaria para lograr los objetivos de política migratoria perseguidos.⁶¹³

Sin embargo, no se trata de un estándar de protección universal que abarque todos los derechos sociales. Siguiendo el principio general de que todo trato diferenciado que persiga un objetivo legítimo mediante unos medios proporcionales y razonables no constituye discriminación, algunos instrumentos internacionales limitan el acceso de personas extranjeras a determinados empleos, en interés del Estado;⁶¹⁴ aquí, se considera que la seguridad nacional justifica restricciones en el acceso de aquellas al empleo público, pero esta medida solo será proporcional si se circunscribe a aquellos puestos que impliquen el ejercicio de la autoridad pública, o que estén estrechamente vinculados con el interés legítimo que se desea proteger.⁶¹⁵

⁶¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). *The Rights of Non-citizens*, pp. 5 y 15-26.

⁶¹² NICOLETTI, M. (2014). *Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne. Rapport général (Turin, 17-18 octobre 2014)*. Consejo de Europa, p. 4.

⁶¹³ Comité Europeo de Derechos Sociales (2014). *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Países Bajos* (demanda nº, 86/2012). Decisión de 2 de julio de 2014, párrafo 181.

⁶¹⁴ Artículo 14, letra c, del Convenio sobre los trabajadores migrantes, C143 (1975) de la Organización Internacional del Trabajo.; y el artículo 52.2, letra a, del CIPDTMF.

⁶¹⁵ ANNONI, A. (2013). *Op. cit.*, p. 138.

Asimismo, aunque el artículo 6 del PIDESC consagre “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” y obliga a los Estados a tomar “medidas adecuadas para garantizar este derecho”, no parece discutirse el derecho estatal a restringir a migrantes irregulares el acceso al trabajo e incluso a sancionar su empleo.⁶¹⁶ Por su parte, el CIPDTMF vuelve a establecer diferencias, y no solo entre nacionales y extranjeros: su artículo 25 contempla un trato no menos favorable que el otorgado a los primeros para los segundos, en materia de condiciones de empleo, pero la plena igualdad solo está garantizada para quienes se encuentran en situación administrativa regular (artículos 54 y 55); el artículo 26 determina que todas las personas migrantes trabajadoras tienen derecho a afiliarse a sindicatos y a participar en sus reuniones, pero el artículo 40 permite a los Estados limitar el derecho a la creación de dichas entidades por parte de aquellas, siempre que la restricción sea necesaria “en una sociedad democrática” y sea “en interés de la seguridad nacional o el orden público”, por lo que las personas en situación irregular se pueden ver claramente afectadas.

Con respecto a la seguridad social, el artículo 27 del CIPDTMF contempla, en principio, “el mismo trato que los nacionales”, pero solo “en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”, por lo que aquel no está del todo garantizado. Asimismo, el artículo 28 establece un estándar tímido en cuanto a asistencia sanitaria, ya que prescribe el “derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate”; se trata de un mínimo que difícilmente puede conjugarse con la propuesta del PIDESC. En el artículo 12 de este último instrumento, se reconoce “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, extremo corroborado por el Comité PIDESC.⁶¹⁷

⁶¹⁶ *Ibíd.*, p. 141.

⁶¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). Observación general n.º. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, párrafos 3 y 34.

B. Derechos políticos

Los derechos políticos constituyen la característica fundamental de la noción moderna de la nacionalidad.⁶¹⁸ Se trata del ámbito donde más evidente es la distinción entre personas nacionales y extranjeras y, por ende, la importancia fundamental del estatuto de la nacionalidad como instrumento para la plena participación social y política en el la comunidad y en el aparato estatal.

Estos derechos pueden verse limitados con base en la nacionalidad. El artículo 21.1 de la DUDH establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; es decir, limita el derecho de sufragio activo y pasivo a personas nacionales. De igual forma, el artículo 25 del PIDCP permite “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” y a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” tan solo a las personas nacionales. El Comité de Derechos Humanos ha dictaminado que la importancia de estos derechos implica que “cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, y pone como ejemplo de restricción permisible limitar el sufragio activo y pasivo a personas adultas, pero rechaza denegar su ejercicio a personas por motivos relacionados con la discapacidad, analfabetismo, nivel educativo, situación económica u obligación de estar afiliado a algún determinado partido político.⁶¹⁹ Nada se dice sobre la nacionalidad, salvo la confirmación de que “a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto (que se garantizan a todas las personas dentro del territorio y

⁶¹⁸ SPIRO, P. J. (2003). Political Rights and Dual Nationality. En MARTIN, D. A. & HAILBRONNER, K. (eds.), *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects* (págs. 135-153). La Haya: Kluwer Law International, p. 135.

⁶¹⁹ Comité de Derechos Humanos (1996). Comentario general n°. 25: Comentarios generales formulados con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafos 4, 10 y 15. La Comisión Africana de Derechos Humanos llegó a la misma conclusión en el asunto *Mouvement Ivoirien des Droits Humains (MIDH) c. Costa de Marfil* (comunicación n°. 246/2002), de 21-29 de julio de 2008, párrafo 83.

sujetos a la jurisdicción del Estado), el artículo 25 protege los derechos de ‘cada uno de los ciudadanos’”⁶²⁰, aunque abre la puerta a que los Estados concedan a residentes permanentes el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.⁶²¹

La nacionalidad es, por lo tanto, un vehículo necesario para ejercer estos derechos; pero no todas aquellas personas con dicho estatuto pueden ejercer plenamente sus derechos políticos. Por ejemplo, hay países que imponen limitaciones al derecho al voto a personas con doble nacionalidad empleando un criterio de residencia, de manera que personas con la nacionalidad de un Estado no pueden votar en las elecciones si no residen en él; no se trata de una exclusión a personas con doble nacionalidad, sino más bien la consecuencia de emplear un requisito de residencia para ejercitar el derecho limitado a las personas nacionales.⁶²² Otros Estados establecen otras limitaciones sobre la base de categorías de nacionales: en Estados Unidos los *ciudadanos* tienen derechos políticos y civiles plenos, mientras que los *nacionales*, habitantes de territorios controlados por dicho país (Puerto Rico, Guam, Samoa Americana, Islas Marianas del Norte, e Islas Vírgenes de los Estados Unidos), tienen derechos limitados que les impiden votar en las elecciones presidenciales.⁶²³

En Europa, el Protocolo adicional al CEDH, en su artículo 3, declara el compromiso de los Estados parte “a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.⁶²⁴ Se trata de un derecho que tampoco es absoluto en el contexto europeo, puesto que los Estados tienen un amplio margen de discreción para establecer limitaciones, siempre y cuando no socaven el fundamento mismo del derecho

⁶²⁰ Hace referencia a las personas nacionales.

⁶²¹ Comité de Derechos Humanos (1996). Comentario general n°. 25: Comentarios generales formulados con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 3.

⁶²² SPIRO, P. J. (2003). Op. cit., pp. 135-137.

⁶²³ BLACKMAN, J. L. (1998). Op. cit., p. 1148.

⁶²⁴ Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en París el 20 de marzo de 1952.

y les prive de su eficacia: deben perseguir un objetivo legítimo a través de medios proporcionales, y se acepta también aquí limitar su ejercicio tan solo a personas adultas.⁶²⁵

El texto del CEDH no define qué entiende por *pueblo*, como tampoco lo ha hecho el TEDH. No obstante, se considera que los derechos políticos están también limitados a personas nacionales, aunque los Estados tengan libertad para extender su ejercicio a personas extranjeras.⁶²⁶ De hecho, el Consejo de Europa, en su Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, obliga a los Estados parte a conceder el derecho de sufragio activo y pasivo a toda persona extranjera en las elecciones locales, siempre y cuando cumplan con los mismos requisitos que las personas nacionales, además de haber residido de manera habitual y regular en el Estado durante los cinco años anteriores.⁶²⁷ Se trata de una postura similar a la defendida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con respecto a las elecciones al Parlamento Europeo:

“la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro [pero el Derecho comunitario] no se [opone] a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio”.⁶²⁸

Se trata de una excepción al principio que condiciona el ejercicio de derechos de ciudadanía a la posesión de la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se quieren disfrutar. Esta norma presupone que son las personas nacionales las interesadas y las

⁶²⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 1 de julio de 1997, en el asunto *Gitonas y otros c. Grecia* (demandas n.º. 18747/91, 19376/92 y 19379/92), párrafo 39; y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 16 de marzo de 2006, en el asunto *Ždanoka c. Letonia* (demanda n.º. 58278/00), párrafos 103 y 105.

⁶²⁶ RUDAN, D. (2013). Nationality and political rights. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 117-134). Londres: Routledge, p. 119.

⁶²⁷ Artículo 6 del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local (1992), adoptado en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 (ETS No. 144). La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomienda reducir el tiempo de residencia exigida a tres años, en el párrafo 11 de su Recomendación 1500 (2001), de 26 de enero de 2001.

⁶²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de septiembre de 2006, en el asunto C-145/04 (*España c. Reino Unido*), párrafo 78.

afectadas por el devenir de los asuntos públicos de la comunidad política y administrativa en la que se integran. Esta concepción considera que las personas extranjeras, como las apátridas, son, en ese sentido, ajenas y extrañas al aparato estatal, y por ello carentes de interés por los acontecimientos del Estado de cuya nacionalidad no son titulares. Llevado al extremo, esta noción puede generar la apariencia de que estas personas son excluidas porque no se ven afectadas por la toma de decisiones de los poderes estatales en el ejercicio de su soberanía.

Sin embargo, estas personas pueden ser y son parte del entramado social de dicha comunidad. La exclusión no es consecuencia de su nulo interés por los asuntos políticos estatales, sino que la falta de participación es causada por dicha exclusión. No participan porque no pueden, no porque no quieran o no se vean afectadas por lo que ocurre en el territorio en el que viven, en el que residen y en el que han establecido redes familiares y sociales. La exclusión les impide formar parte de la ciudadanía. Se trata de una frontera, un espacio imaginario en palabras de Solanes,⁶²⁹ que impide su participación.

La posición del TJUE viene a reflejar que las personas extranjeras pueden y tienen un interés legítimo en los asuntos de la comunidad política en cuyo territorio se encuentran. Así lo afirma respecto a las “personas que tengan un estrecho vínculo con [los Estados]”, aunque no sean nacionales de dichos países, ni incluso ciudadanas de la Unión, por ser nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea (“UE”). La postura de este órgano permite afirmar que la nacionalidad no es ya el único vínculo disponible para justificar la titularidad de derechos de ciudadanía.

A pesar del avance jurisprudencial, la práctica estatal refleja que la mayoría de los países no conceden el derecho de sufragio activo o pasivo a personas extranjeras, ni a personas refugiadas.⁶³⁰ Lo mismo puede decirse de las personas apátridas. En ambos casos, el artículo 7 de la Convención de 1951 y la Convención de 1954, con el mismo contenido, determina que “todo Estado Contratante otorgará a los refugiados [y apátridas] el mismo

⁶²⁹ SOLANES CORELLA, Á. (2016 a). Op. cit., p. 153.

⁶³⁰ MANDAL, R. (2003). Political Rights for Refugees. *Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2003/04, p. 5, párrafo 17.

trato que otorgue a los extranjeros en general”. Esto hace referencia a aquellas personas no nacionales que carecen de privilegios previstos en la legislación nacional del Estado en cuestión o con relación a un tratado internacional entre este y su país de origen; se trata, por lo tanto, del trato menos favorable concedido a los extranjeros en el país de residencia de las personas refugiadas y apátridas, con independencia de la regularidad de su situación administrativa. Robinson afirma que, aunque no lo parezca, se trata de un paso adelante para la protección de personas apátridas, ya que, al ofrecérseles, como mínimo, el mismo trato que otras personas que sí gozan de nacionalidad, aunque no sea la del Estado en el que se encuentran, se les están ofreciendo derechos que, de otra manera, no podrían obtener.⁶³¹ No obstante, teniendo en cuenta esta restricción en el ejercicio de derechos políticos, las personas refugiadas y apátridas quedan fuera del sistema de participación política tanto en su país de origen como en el de residencia.⁶³²

La nacionalidad es el elemento clave en el ejercicio de derechos políticos. La exclusión de personas no nacionales en el ámbito de estos derechos está universalmente aceptada. No obstante, y aunque no exista una costumbre desarrollada en favor de conceder estos derechos a aquellas personas, parece haber una tendencia, al menos a nivel europeo, en la extensión de su ejercicio en el contexto de las elecciones locales.⁶³³

Las personas apátridas tienen acceso a un paquete de derechos sociales y políticos mínimo, aquel concedido como línea de base a todas las personas extranjeras en general; están excluidas, por lo tanto, de los derechos políticos y el acceso a los derechos sociales es complejo. Son personas marginadas política, social y culturalmente por carecer de nacionalidad. A pesar de que el derecho internacional de derechos humanos garantiza una serie de derechos básicos y fundamentales que son ejercitables por toda persona, con

⁶³¹ ROBINSON, N. (1955). *Convention Relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation, A Commentary by Neremiah Robinson*. Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress 1955. Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997, p. 21.

⁶³² RUDAN, D. (2013). Op. cit., p. 125.

⁶³³ European Commission for Democracy through Law (2007). Report on Non-Citizens and Minority Rights, adopted at the Venice Commission at its 69th plenary session. Estrasburgo, 18 de enero de 2017, p. 37, párrafo 140.

independencia de aquella, muchos de ellos requieren, en la práctica de una nacionalidad.⁶³⁴

El contexto de los derechos políticos es el ámbito que mejor refleja el fracaso de la *desnacionalización* de los derechos humanos y, por consiguiente, la relevancia fundamental de la nacionalidad como herramienta de inclusión, y, por lo tanto, de exclusión, de la ciudadanía.⁶³⁵ Se trata de un poderoso mecanismo de exclusión de lo jurídico (derechos) y de lo político (ciudadanía), y, por extensión, de lo público, lo social y lo económico. El ejercicio de derechos civiles, económicos, sociales y culturales se ve claramente limitado en el caso de personas extranjeras y de apátridas en particular, pero es más evidente en ámbito de los derechos políticos, en el que el disfrute de la ciudadanía se condiciona a la titularidad de una nacionalidad está ampliamente reconocida. Una persona con escaso margen de maniobra y protección en el mundo jurídico, y con imposibilidad de participar en los asuntos públicos de la comunidad en la que se halla coarta su desarrollo y su potencial en las distintas esferas privadas y públicas de todo individuo.

⁶³⁴ EDWARDS, A. (2014). Op. cit., p. 40.

⁶³⁵ Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“Comité CEDAW”), “la nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad”, en Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1994). Recomendación general n°. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, párrafo 6.

CAPÍTULO III

LA APATRIDIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1. Instrumentos internacionales sobre apatridia

1.1. Introducción

Las personas apátridas y las refugiadas fueron consideradas una misma categoría; después de la Primera Guerra Mundial, su número y su situación era similar, y una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, uno de los objetivos de la comunidad internacional era aprobar una única convención para la protección de personas refugiadas y apátridas. No obstante, durante los debates para la redacción del texto que acabaría siendo aprobado en 1951 como la Convención de 1951, se relegó la apatridia a un segundo orden, no prioritario, al entender que esta figura era consecuencia de cuestiones técnico-jurídicas y no un problema humanitario como en el caso del refugio.

El asilo antecede al derecho internacional y, por lo tanto, al régimen de protección internacional actual que contempla un estatuto jurídico diferenciado para personas refugiadas. En efecto, aquel constituye la protección que un Estado concede a la persona que se halla en su territorio (asilo territorial) o en cualquier otro lugar que se encuentra bajo su jurisdicción (asilo diplomático), y, como tal, es expresión de la soberanía estatal.⁶³⁶ Se trata de la protección que aquel Estado ofrece a una persona no nacional, en su territorio, frente al ejercicio de la jurisdicción del país de su nacionalidad.⁶³⁷ No es de extrañar que el asilo haya sido tradicionalmente considerado por la doctrina como un derecho estatal y no como una prerrogativa individual. El refugio, sin embargo, fue introducido por la Convención de 1951, y consiste, en esencia, en la prohibición formal de toda expulsión o devolución (*non-refoulement*) de una persona al territorio de un Estado en el que su vida y su libertad se vean amenazadas por motivos de raza, religión, opiniones políticas, nacionalidad o pertenencia a un grupo social.⁶³⁸

⁶³⁶ GIL-BAZO, M. T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), p. 8.

⁶³⁷ SOLANES CORELLA, Á. (2016 b). Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea. *Documentación social*, 180, p. 152.

⁶³⁸ LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). Op. cit., p. 15-17. En España, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, incluye también la persecución por motivos de género y orientación sexual.

A juicio de Garrido, las figuras del asilo y del refugio son dimensiones de un mismo concepto: el derecho de asilo. En efecto, el derecho a *buscar* asilo proclamado por la DUDH ha sido desarrollado por la Convención de 1951 en forma de estatuto jurídico de para las personas refugiadas,⁶³⁹ es decir, aquellas que requieren la protección de los Estados en cuyo territorio se hallen por los motivos anteriormente expuestos. Ambas figuras, el asilo y el refugio, se funden hoy en el ámbito de la protección internacional enmarcada en el derecho internacional de los derechos humanos, con la Convención de 1951 como piedra angular. Así, aunque este estatuto no implica la concesión de asilo territorial en el sentido de que no conlleva automáticamente un permiso de residencia, ya que ello dependerá de la normativa interna pertinente,⁶⁴⁰ su contenido va ligado al goce de determinados derechos que implican la permanencia protegida de su titular en el territorio del Estado que lo ha concedido. En teoría, no existe discreción estatal a la hora de otorgar dicho estatuto, ya que los Estados parte de la Convención de 1951 deben proteger a las personas que reúnen los requisitos establecidos en dicho instrumento internacional para recibir aquel estatuto, a través de una concesión con efectos meramente declarativos.⁶⁴¹

Una vez abordada la protección de las personas refugiadas mediante aquella convención, Naciones Unidas debatió cómo y dónde incidir en el derecho internacional para tratar la apatridia con dos objetivos en mente: en primer lugar, proteger a quienes necesitaban urgentemente protección y asistencia por su condición de apátridas, y, en segundo lugar, evitar el surgimiento de nuevas situaciones de apatridia, haciendo así obsoleta la necesidad de proteger a aquellas en un futuro.⁶⁴² Así, de la separación de la apatridia del asilo resultaron dos tratados: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada

⁶³⁹ El artículo 14.1 de la Declaración no establece el derecho a obtener asilo, sino a solicitarlo.

⁶⁴⁰ MORGADES GIL, S. (2016). Refugiado. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, p. 234.

⁶⁴¹ LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). Op. cit., p. 103. También MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (1983). El concepto de refugiado en un contexto de derecho internacional general. *Revista Española de Derecho Internacional*, 32(2), p. 368.

⁶⁴² VAN WAAS, L. (2014 b). The UN Stateless conventions. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 64-87). Cambridge: Cambridge University Press, p. 64.

en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en esa misma ciudad el 30 de agosto de 1961.

Se trata de dos instrumentos independientes, con contenido y objetivos diferenciados, pero ambos forman el marco jurídico internacional fundamental en materia de apatridia; son las únicas convenciones internacionales cuyo contenido se dedica exclusivamente a la apatridia. La primera de ellas se concibió para “regularizar y mejorar la condición de los apátridas”, y “asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales” (preámbulo), mediante la creación de un estatuto jurídico que contiene una serie de derechos para quienes define como apátridas. La Convención de 1961 se materializó para lograr el segundo de los objetivos arriba referidos. Era “conveniente reducir la apatridia mediante un acuerdo internacional” (preámbulo), y aunque no reconoce el derecho a una nacionalidad como sí hace la Declaración Universal de los Derechos Humanos, impone obligaciones positivas a los Estados parte para conceder la nacionalidad en determinadas situaciones, combinando los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*.

No obstante, se trata de dos mecanismos que no deben ser aplicados aisladamente, sino que forman parte, eso sí, principal, de un marco de prevención y reducción de apatridia y de protección de personas apátridas que incluye a otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

La última década ha sido testigo de una tendencia al alza en cuanto a las adhesiones a estos tratados: de sesenta y siete ratificaciones a noventa y cinco en el caso de la Convención de 1954, y de treinta y siete a setenta y cinco con relación a la Convención de 1961. El histórico bajo número de Estados parte, así como su escasa implementación práctica, lo cual incluye la ausencia, en muchos Estados, de procedimientos de reconocimiento de apatridia que garanticen la aplicación de la Convención de 1954, ha generado que otros tratados de derechos humanos sean relevantes en la protección de las personas apátridas. Lo que en un principio fue visto como un problema técnico, se aprecia ahora como el resultado, entre otras causas, de la privación arbitraria de la nacionalidad, en muchos casos motivada por una discriminación racial o de género. Además, la

apatridia se concibe cada vez más como una situación con graves consecuencias para los derechos humanos,⁶⁴³ dando así validez a la denuncia hecha por Arendt sobre la carencia de un derecho a tener derechos.

1.2. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954

1.2.1. Introducción

La Convención de 1954 plasmó en un texto jurídico, internacional y vinculante, el interés de la comunidad internacional de regular la situación de las numerosas personas apátridas desplazadas por la guerra.

Hasta pocos años antes, las personas apátridas, como se ha avanzado, no siempre habían formado una categoría distintiva; de hecho, las personas apátridas y las refugiadas caminaban de la mano, especialmente después de la Primera Guerra Mundial,⁶⁴⁴ pues se entendía que la apatridia era una consecuencia de la persecución que obligaba a huir y solicitar asilo en otro Estado. Así lo expone también Arendt:

“Una vez que abandonaron su país, quedaron sin abrigo; una vez que abandonaron su Estado, se tornaron apátridas; una vez que se vieron privados de sus derechos humanos, carecieron de derechos y se convirtieron en la escoria de la tierra”.⁶⁴⁵

Tanto las personas refugiadas como las apátridas, por entender a estas últimas como una subcategoría de aquellas, habían recibido protección y asistencia por parte de los organismos que precedieron al ACNUR.⁶⁴⁶ Las figuras de asilo y de apatridia fueron finalmente divididas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial; se creía en aquel momento que las necesidades de las personas refugiadas eran de una urgencia imperiosa,

⁶⁴³ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., p. 567.

⁶⁴⁴ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., p. 239 (nota 30), citando a GOODWIN-GILL, G. S. (1994). The Rights of Refugees and Stateless Persons: Problems of Stateless Persons and the Need for International Measures of Protection, paper presented to the World Congress on Human Rights, New Delhi, India, 10-15 December 1990. En SAKSENA, K. P. (ed.), *Human Rights Perspective and Challenges (in 1990 and Beyond)*. Nueva Deli: New Lancer Books, 389-390.

⁶⁴⁵ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 386.

⁶⁴⁶ ACNUR (2005). Op. cit., 20.

y no sucedía lo mismo para las que carecían de nacionalidad, de quienes se entendía que constituían una categoría incidental al refugio, y consecuencia de problemas técnico-jurídicos. Ello hacía pensar que, a diferencia del caso de las personas refugiadas, la apatridia podía eliminarse mediante los acuerdos adecuados tendentes a la armonización de legislaciones sobre nacionalidad o estableciendo restricciones a la desnaturalización.⁶⁴⁷ Pero la apatridia no era, ni lo es hoy, un problema meramente técnico, sino, sobre todo, un problema humanitario.

Los problemas derivados de la carencia de nacionalidad y, por lo tanto, de un estatuto jurídico de protección, afecta negativamente a las personas apátridas en numerosas esferas de sus vidas, como el derecho al voto, al trabajo, a la propiedad, a la asistencia sanitaria, a la escolarización de menores, y al desplazamiento.⁶⁴⁸

Se consideraba necesario adoptar un instrumento internacional para crear un estatuto jurídico de protección para quienes, carentes de nacionalidad, veían afectada la realización de los derechos humanos consagrados en la DUDH. Así llegó la Convención de 1954, cuyo preámbulo reconoce “el principio de que los seres humanos, sin discriminación alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales” afirmado en aquella, así como el interés y esfuerzo de las Naciones Unidas “por asegurarles el ejercicio más amplio posible” de aquellos.

1.2.2. Antecedentes

La Convención 1954 no puede entenderse sin hacer referencia, una vez más, a la asociación temprana de personas apátridas y refugiadas dentro de una misma categoría. Durante los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, tanto unas como otras eran consideradas personas que se encontraban fuera de su país de origen y sin la protección de su gobierno;⁶⁴⁹ así, se creía que las personas apátridas eran a su vez refugiadas.

⁶⁴⁷ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. *United Nations Audiovisual Library of International Law*, p. 2.

⁶⁴⁸ BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., pp. 182-183.

⁶⁴⁹ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 1.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la definición de persona refugiada fue estrechándose progresivamente, de forma que ya no bastaba con que la persona estuviera fuera de su país de origen, sino que los motivos del desplazamiento se convirtieron en esenciales, y la relevancia de la apatridia fue disminuyendo gradualmente para convertirse en uno de los muchos elementos que debían evaluarse para examinar una solicitud de asilo.⁶⁵⁰

Aun así, la apatridia fue abordada durante la primera sesión de la Comisión de Derechos Humanos en 1947,⁶⁵¹ y en ese mismo año, el Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos propuso incluir, sin éxito, un artículo (número 32 en el borrador, y número 15 en el texto final) que instaba a los Estados a reducir la apatridia por ser contraria a los derechos humanos y los intereses de la comunidad humana. Más adelante, fue el ECOSOC el órgano que hizo referencia a la apatridia, y solicitó la adopción de medidas provisionales para garantizar el derecho efectivo a una nacionalidad, así como un estudio sobre el estado de la cuestión al Secretario General,⁶⁵² mediante una resolución que citó los artículos 6 y 15 de la recientemente adoptada Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁶⁵³

En 1949 se publica *A Study of Statelessness*, el informe solicitado por el ECOSOC.⁶⁵⁴ Este estudio prestó escasa atención a las personas apátridas no refugiadas, pero estableció claramente la diferenciación entre las categorías de apatridia y refugio.⁶⁵⁵ También señaló que la apatridia era una figura tan antigua como el concepto de nacionalidad, y que su existencia se debía a la soberanía estatal en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad que, en ocasiones, derivaba en conflicto de leyes y, por lo tanto, en situaciones de apatridia; no obstante, destacó que estos casos fueron en un principio

⁶⁵⁰ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 240-241.

⁶⁵¹ Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947). First Session, Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights, 1 July 1947, E/CN.4/21.

⁶⁵² GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 2.

⁶⁵³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1948). Resolución 116 (VI) D, de 2 de marzo de 1948.

⁶⁵⁴ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). *A Study of Statelessness*. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1.

⁶⁵⁵ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 2.

aislados y no que perturbaban a la comunidad internacional, pero que, durante la posguerra, la apatridia alcanzó unas proporciones sin precedentes. Este texto fue el primer paso real para la creación de un régimen internacional para la protección de las personas desprotegidas, y es que entre sus conclusiones se encontraba la necesidad de mejorar la situación de las personas apátridas mediante convenciones generales internacionales y la creación de un organismo independiente para prestar asistencia y protección.⁶⁵⁶ El estudio reflejó, además, que se trataba de un asunto urgente, ya que el número de personas afectadas por la apatridia era muy alto.⁶⁵⁷

El ECOSOC, después de recibir el documento, estableció el Comité Ad Hoc sobre la Apatridia y Problemas Conexos⁶⁵⁸ para la creación de una convención que protegiese a personas refugiadas y apátridas,⁶⁵⁹ con un borrador preliminar que incluía un artículo sobre personas apátridas que no eran a su vez refugiadas.⁶⁶⁰ La Comisión de Derecho Internacional situó por aquel entonces la nacionalidad y la apatridia en la lista de temas seleccionados para su codificación,⁶⁶¹ resaltando así la relevancia de la apatridia en el contexto internacional del momento. No obstante, un año después, en 1950, la apatridia y el refugio se separaron definitivamente; se trató de un cambio con importantes consecuencias para la protección de las personas apátridas hasta hoy.⁶⁶² El representante francés miembro del Comité Ad Hoc identificó dos problemas distintos: por un lado, el estatuto de las personas refugiadas, y, por otro, el de las personas apátridas.

La apatridia fue vista por el Comité como una preocupación continua y no una situación urgente que requiriere de medidas de protección inmediata, como entendían que era el caso del asilo. El representante de las Naciones Unidas indicó que la convención tenía que limitarse a las personas refugiadas, ya que “no debería basarse en la confusión entre el problema humanitario de los refugiados y el problema principalmente jurídico de las

⁶⁵⁶ VAN WAAS, L. (2014 b). Op. cit., p. 66.

⁶⁵⁷ MASSEY, H. (2010). Op. cit., p. 11.

⁶⁵⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1949). Resolución 248 (IX) A y B, de 6 de agosto de 1949.

⁶⁵⁹ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 2.

⁶⁶⁰ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., p. 242.

⁶⁶¹ MASSEY, H. (2010). Op. cit., p. 11.

⁶⁶² VAN WAAS, L. (2014 b). Op. cit., p. 67.

personas apátridas”.⁶⁶³ El Comité redactó un borrador de convención centrado en las personas refugiadas, y propuso un protocolo facultativo sobre personas apátridas, mediante el cual los Estados parte de la convención podían hacer extensivos los derechos recogidos en este a las personas apátridas que se encontrasen en su territorio. Arendt denunció que “el meollo de la condición de apátrida, que es idéntico a la cuestión de los refugiados” fue ignorado por las conferencias internacionales.⁶⁶⁴ Como se ha dicho, los representantes gubernamentales consideraron la apatridia como un problema, sí, pero no como una preocupación que requiriese acciones urgentes para proteger a quienes se veían afectados por esa situación. En ese sentido, se consideró apropiado adoptar una convención que protegiera a las personas refugiadas, muchas de las cuales eran a su vez apátridas. La apatridia no relacionada con el asilo o el refugio se consideraba producto de problemas técnico-jurídicos y no humanitarios, y, por ese motivo, se entendía que debía tener un espacio diferente.

El ECOSOC adoptó el borrador, con algunas modificaciones en su preámbulo y definición, y recomendó a los Estados tomar medidas para evitar la apatridia como consecuencia de la transferencia de territorios, y para facilitar la naturalización de personas apátridas con residencia habitual.⁶⁶⁵

En 1951, la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General adoptó la Convención de 1951, pero optó por referir el estudio del protocolo sobre apátridas a los órganos competentes de las Naciones Unidas para un estudio más detallado,⁶⁶⁶ y es que la adopción de aquel no parecía la solución adecuada, porque se trataba de un documento dependiente de la Convención y carente de cláusulas finales, como las relativas a su entrada en vigor o la posibilidad de introducir reservas en el proceso de adhesión. Además, el protocolo no incluía referencias a los artículos 4 (religión), 8 (exención de medidas excepcionales), 9 (medidas provisionales), 11 (marinos refugiados), 17.2 y 17.3 (empleo remunerado), 30 (transferencia de haberes), 31

⁶⁶³ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 3.

⁶⁶⁴ ARENDT, H. (2006). Op. cit., p. 400.

⁶⁶⁵ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., pp. 3-4.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, p. 3.

(protección ante la entrada irregular), 33 (principio de *non-refoulement*), y 35 (cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas) de la Convención.⁶⁶⁷

No fue hasta 1954, en el seno de una segunda Conferencia de Plenipotenciarios, cuando la apatridia fue consagrada en la escena internacional por derecho propio, a través de una convención, y no de un protocolo: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas fue aprobada, con la inclusión de los artículos 4, 8, 9, 11, 17.3, y 31 que el protocolo había omitido previamente. Se trata del principal instrumento internacional que tiene como propósito garantizar a las personas apátridas el ejercicio de derechos y libertades fundamentales sin discriminación, y es el único que establece un estatuto jurídico autónomo y específico para aquellas.⁶⁶⁸

1.2.3. Definición de apátrida

A. Apatridia *de iure*

La Convención de 1954 establece la definición universal de apátrida en su artículo 1.1:

“1. A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

Este instrumento no permite a los Estados parte formular reservas con respecto a dicho artículo; se trata de una conceptualización de apátrida que, si bien es lógicamente vinculante para todos aquellos, debe ser también la empleada por toda la comunidad internacional, ya que esta definición forma parte del derecho internacional consuetudinario.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ ROBINSON, N. (1955). Op. cit., p. 4.

⁶⁶⁸ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 73.

⁶⁶⁹ Comisión de Derecho Internacional (2006 a). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), A/61/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2006, Volumen II, Segunda parte*, p. 39, párrafo 3.

Conforme a esta definición, una persona es apátrida tanto en un contexto migratorio como en casos en los que no hay desplazamiento humano. La antigua asociación de apatridia con el refugio no suele darse en la actualidad más allá de la necesidad de protección internacional de ambas figuras: una persona puede ser apátrida sin haber cruzado nunca una frontera.⁶⁷⁰

La definición ofrecida por el artículo 1, clara en apariencia, puede suscitar dudas en torno a los términos empleados, además de la problemática asociada a la prueba de algo negativo (la ausencia de nacionalidad).⁶⁷¹ Por ello, conviene dividirla en tres partes para un análisis más detallado.

i. “... *toda persona que no sea considerada como nacional...*”

El concepto de *nacional* empleado en la definición de apátrida hace referencia al vínculo político-jurídico de carácter formal entre el individuo y un Estado en particular; sigue así el usado en el derecho internacional para aludir a las personas sobre las que un Estado considera que tiene jurisdicción sobre la base de la nacionalidad.⁶⁷² Por tanto, la apatridia es ajena, en este sentido, al concepto de nacionalidad que define vínculos religiosos, lingüísticos o étnicos de determinados pueblos o comunidades, y que no necesariamente están ligados a un aparato estatal; de igual forma, no está relacionada con el concepto de ciudadanía, término que suele emplearse indistintamente junto con el de nacionalidad, pero que, como se ha observado, se refiere a un estatuto que se concede a quienes ya gozan de la nacionalidad de un Estado, de forma que toda persona ciudadana es nacional, pero no toda nacional es ciudadana; es decir, las personas apátridas serán siempre no nacionales y no ciudadanas, y existen personas no apátridas que tampoco son ciudadanas, por lo que la relación entre un elemento (apatridia) y otro (ciudadanía) no es directa.

Para que el vínculo jurídico y político sea considerado nacionalidad debe incorporar, al menos, el derecho de entrada, de reingreso y de residencia en el territorio del Estado que

⁶⁷⁰ ACNUR (2014 a). Manual sobre la protección de las personas apátridas, en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Ginebra, p. 10.

⁶⁷¹ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 5.

⁶⁷² ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 21-22.

otorga el estatuto de nacional; además, es indiferente que existan distintas categorías de aquella con distintos derechos asociados a cada una de ellas.⁶⁷³

Por otro lado, el artículo 1 no requiere que la nacionalidad sea efectiva; lo único relevante es la existencia o ausencia de aquella. La definición describe situaciones de apatridia *de iure*; así, la situación de las personas apátridas *de iure*. La apatridia *de facto* derivada de la nacionalidad inefectiva no está regulada en la Convención de 1954; más adelante se estudiará la distinción entre ambas figuras.

Cabe destacar que la mayoría de las personas son consideradas nacionales conforme a la legislación de un Estado. Así, aquellas personas a quienes se le concede automáticamente la nacionalidad conforme a la legislación estatal son nacionales de dicho Estado, mientras que aquellas que deben solicitarla y aquellas a quienes la legislación considera potenciales solicitantes de nacionalidad, pero cuya solicitud puede ser denegada, no son nacionales del Estado conforme a su legislación. Una persona no puede ser nacional hasta que se le haya otorgado oficialmente la nacionalidad; no basta la mera posibilidad de adquirirla. Por ello, aquellas que no reciben la nacionalidad automáticamente conforme a la legislación de algún Estado son personas apátridas o, más concretamente, apátridas *de iure*.⁶⁷⁴ Asimismo, el ACNUR destaca que la renuncia voluntaria de una nacionalidad que derive en apatridia no excluye el ámbito de aplicación de esta convención, ya que “el objetivo y el fin del tratado de facilitarles a las personas apátridas del disfrute de sus derechos humanos, es igualmente relevante en los casos de carácter voluntario, así como el retiro involuntario de la nacionalidad”.⁶⁷⁵

ii. “... *por ningún Estado...*”

Un Estado es una entidad territorial con personalidad jurídica internacional plena.⁶⁷⁶ Con respecto a los criterios de estatalidad, es decir, los requisitos para reconocer la

⁶⁷³ *Ibíd.*, p. 22.

⁶⁷⁴ BATCHELOR, C. A. (1998). *Op. cit.*, p. 171.

⁶⁷⁵ ACNUR (2014 a). *Op. cit.*, p. 21, párrafo 51.

⁶⁷⁶ LÓPEZ MARTÍN, A. G. & PEREA UNCETA, J. A. (2018). *Creación de Estados, Secesión y Reconocimiento*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 22 y 34.

personalidad jurídica de un Estado, el ACNUR aboga⁶⁷⁷ por emplear los establecidos por la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, hecha en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933, en su artículo 1:

“El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:

1. Población permanente.
2. Territorio determinado.
3. Gobierno.
4. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.⁶⁷⁸

La Convención de Montevideo incorpora varios de los elementos que la doctrina había ido incorporando al debate sobre estatalidad, como el gobierno o la independencia (De Vitoria y Grocio), la soberanía (Vattel), la unión del poder político y el derecho (Fiore, y también Kelsen), o la legalidad internacional, insinuada por Lauterpacht y ya mencionada por Kelsen. Aunque se trata de un instrumento de ámbito regional y con escaso número de países firmantes, se trata del texto de referencia en materia de estatalidad, ya que la mayoría de los reconocimientos llevados a cabo por los Estados mencionan expresamente el cumplimiento de esos requisitos.⁶⁷⁹

Por otro lado, el ACNUR indica que el reconocimiento masivo no es requisito de estatalidad; así, no se requiere un reconocimiento universal o que el Estado sea miembro de las Naciones Unidas, si bien ello se valora como evidencia de aquella. Una vez establecido el Estado, y aquí el ACNUR no entra en el debate sobre si el reconocimiento es declarativo o constitutivo, existe una “fuerte presunción en el derecho internacional en cuanto a su continuidad, independientemente de la efectividad de su gobierno”, de forma que la ausencia de gobierno central efectivo debido a conflictos internos no impide la

⁶⁷⁷ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 11.

⁶⁷⁸ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933), adoptada en la Conferencia Internacional de los Estados Americanos, en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933.

⁶⁷⁹ LÓPEZ MARTÍN, A. G. & PEREA UNCETA, J. A. (2018). Op. cit., pp. 18-20 y 23.

consideración de Estado a dicho territorio.⁶⁸⁰ El ACNUR considera, por lo tanto, que la ineficacia gubernamental cumple el requisito de gobierno postulado por el convenio en tanto en cuanto sea temporal, y establece un único caso en el que, a pesar de aquella, se puede dar lugar al reconocimiento de la estatalidad: la falta de efectividad como consecuencia de un conflicto interno. Se puede deducir, por ello, que la inefectividad gubernamental indefinida o no debida a un conflicto interno pueden dar lugar a la presunción de ausencia de gobierno para el propósito de estatalidad.

iii. “... conforme a su legislación.”

Esta parte quizá sea la más compleja de la definición. El texto en español de la Convención no es un reflejo literal de las versiones en inglés y en francés. También difiere de la versión italiana. Las tres primeras son las auténticas u oficiales.⁶⁸¹

Así, en inglés se define a la persona apátrida como “a person who is not considered as a national by any State *under the operation of its law*”; y de igual forma lo hace la Convención en francés: “une personne qu’aucun État ne considère comme son ressortissant *par application de sa législation*”. En italiano, apátrida es la “persona che nessuno Stato considera come suo cittadino *nell’applicazione della sua legislazione*”. Las traducciones al portugués y al alemán son similares a la española. En el primer caso, la definición indica: “pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, *segundo a sua legislação*, como seu nacional”; en alemán: “eine Person, die kein Staat *auf Grund seines Rechtes* als Staatsangehörigen ansieht”. A diferencia de estas dos últimas y de la versión española, las tres primeras hacen mención expresa a la aplicación de la ley, y no solo al contenido de los textos legales en sí mismo, por lo que estas amplían el ámbito de aplicación de la Convención a más personas.

Para encajar la definición de la versión española con las otras originales en inglés y español, el ACNUR alude a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

⁶⁸⁰ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 12.

⁶⁸¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Acta Final y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, E/CONF.17/5/Rev.1, p. 4.

(artículos 31 a 33)⁶⁸² para determinar que el artículo 1.1 de la Convención “debe interpretarse conforme al sentido corriente del texto, leído en su contenido y teniendo en cuenta el objeto y el fin del tratado”.⁶⁸³ Asimismo, debemos tener en cuenta, en el caso de instrumentos autenticados en dos o más idiomas, que el artículo 33 de aquella Convención, en su párrafo 3, establece que “se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido”.

Como el objetivo de este instrumento es que las personas apátridas gocen del “ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales” (párrafo segundo del preámbulo), se debe interpretar la definición en español abarcando el contenido de las versiones en inglés y francés, en el sentido de que la apatridia no solo se da en los casos en los que la persona no es considerada nacional de un Estado conforme a su legislación, sino también en función de la práctica administrativa o judicial que la aplique.

El ACNUR ahonda en la cuestión indicando que el término *legislación* debe interpretarse ampliamente, de forma que incluya no solo a la ley, sino también a los decretos ministeriales, reglamentos, órdenes, jurisprudencia y, en su caso, la práctica consuetudinaria”; de hecho, este organismo considera, por ejemplo, que “cuando las autoridades competentes tratan a un individuo como no nacional, aunque esta persona parezca cumplir los criterios para la adquisición automática de la nacionalidad, conforme a la legislación del país, es la posición de ellos más que la letra de la ley, la que determina en conclusión que un Estado no considere a ese individuo como nacional”. Se trata de un enfoque similar al propuesto por el Convenio Europeo sobre Nacionalidad, en su artículo 2, letra d, que define “legislación interna” como todas aquellas provisiones del sistema jurídico nacional, que incluye la constitución, la legislación, los reglamentos, los decretos, la jurisprudencia, las normas y prácticas consuetudinarias, así como las reglas que derivan de instrumentos internacionales vinculantes.⁶⁸⁴ Además, la *legislación* debería referir

⁶⁸² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). *Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 1155*, Vol. 1155, p. 331.

⁶⁸³ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 10.

⁶⁸⁴ El texto original establece lo siguiente: “‘internal law’ means all types of provisions of the national legal system, including the constitution, legislation, regulations, decrees, case-law, customary rules and practice as well as rules deriving from binding international instruments”.

también a “situaciones donde la ley escrita es sustancialmente modificada cuando se trata de su implementación en la práctica”.⁶⁸⁵ Teniendo en cuenta que un principio básico de derecho internacional es que cada Estado es soberano para determinar qué personas son sus nacionales, la legislación a la que nos referimos debe ser la propia de aquel.

Pero el ACNUR va más allá en su opinión de dar mayor amplitud a la definición de la Convención en español: se pregunta, en su manual, “¿Cuándo una persona ‘no [es] considerada como nacional suyo’ en virtud de la legislación y la práctica de un Estado?”, y responde afirmando que ello “requiere un análisis cuidadoso de cómo un Estado *aplica* sus leyes de nacionalidad a un caso individual *en la práctica* y las decisiones de revisión/apelación que pueden haber tenido un impacto en la condición del individuo”. Se trata, por lo tanto, de “un asunto mixto de hecho y de derecho”⁶⁸⁶ lo cual favorece el acercamiento de la definición en español a la versión inglesa y francesa del artículo 1.1.

B. Apatridia *de facto*

Una de las principales características de la Convención de 1954 es que ofrece la única definición de apatridia en el derecho internacional. La conceptualización del artículo 1.1 es así conocida como la descripción de la apatridia *de iure*, por tratarse de una definición estrictamente jurídica;⁶⁸⁷ la Convención considera apátridas *de iure* a aquellas personas sin nacionalidad. La cuestión, por lo tanto, se reduce a la existencia o no de una nacionalidad. Pero nada se dice sobre aquellas personas que no pueden demostrar ser apátridas *de iure*, por tener una nacionalidad, pero que no gozan de los beneficios asociados a ella, como la protección nacional, por ser aquella inefectiva: nos encontramos ante la apatridia *de facto*, excluida de la Convención. Ambas figuras están irremediabilmente vinculadas, aunque sean conceptualmente distintas: la apatridia *de iure* trata la cuestión del derecho a una nacionalidad en sí mismo, mientras que la apatridia *de facto* está asociada a los derechos relacionados con dicha nacionalidad.

⁶⁸⁵ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 12-13 y 16.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁸⁷ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 251.

La apatridia *de facto* se ha considerado un concepto amplio e impreciso,⁶⁸⁸ pero que parece englobar las siguientes situaciones generales de desprotección: (1) persona privada del disfrute de los derechos asociados a su nacionalidad (nacionalidad inefectiva); (2) persona cuya nacionalidad está en disputa o es cuestionada por uno o más Estados; y (3) persona que no puede establecer o probar su nacionalidad.⁶⁸⁹ El ACNUR ha pretendido delimitar la conceptualización de esta figura a través de la siguiente definición:

“los apátridas de facto son personas fuera del país de su nacionalidad que no pueden o, por razones válidas, no están dispuestas a acogerse a la protección de ese país. La protección, en este sentido, se refiere al derecho de protección diplomática ejercida por el Estado de la nacionalidad, con el fin de remediar un hecho internacionalmente ilícito contra uno de sus nacionales, así como protección diplomática y consular y asistencia general, incluso en relación con el regreso al Estado de la nacionalidad”.⁶⁹⁰

La incapacidad (*no pueden*) alude a circunstancias más allá del control de la persona, y las *razones válidas* son las reflejadas en distintos instrumentos de derechos humanos como, entre otras, la Convención de 1951.⁶⁹¹ La inefectividad de la nacionalidad de las personas apátridas *de facto* se debe a la falta de protección por parte del Estado de su nacionalidad.⁶⁹² Por ello, el grupo de expertos abordó la situación de aquellas personas migrantes indocumentadas que, por *no poder* o, por *razones válidas*, no estar dispuestas, no reciben la protección del país de su nacionalidad. Así, se concluye que serán apátridas *de facto* cuando exista falta de cooperación prolongada de dicho Estado; por ejemplo, cuando se niega a ofrecer información al Estado en cuyo territorio se encuentra la persona indocumentada requerida para su correcta identificación.⁶⁹³

⁶⁸⁸ SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Op. cit., p. 103.

⁶⁸⁹ VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., p. 24.

⁶⁹⁰ ACNUR (2010 a). Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre el Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional, p. 6.

⁶⁹¹ *Ibíd.*, p. 6.

⁶⁹² MASSEY, H. (2010). Op. cit., p. 26.

⁶⁹³ ACNUR (2010 a). Op. cit., p. 7.

En la reunión de expertos convocada por el ACNUR para elaborar directrices sobre la definición de apátrida, se propuso incluir en dicha definición a aquellas personas que estuvieran también dentro del país de su nacionalidad, pero se optó finalmente por seguir el enfoque de nacionalidad en el derecho internacional relacionado con la protección estatal de sus nacionales en el extranjero. Asimismo, se observó que ambas figuras son excluyentes entre sí, de forma que una persona apátrida *de iure* no puede serlo simultáneamente *de facto*.⁶⁹⁴ Las definiciones de apatridia *de facto* no abordan la situación de personas con nacionalidad indeterminada. Estas pueden ser apátridas *de facto* o *de iure*, o tener finalmente una nacionalidad concreta; pero esto no responde a la pregunta de qué estatuto tienen estas durante el tiempo en el que se plantea su cuestión. Si el procedimiento para reconocer su apatridia es ágil, no suelen darse situaciones problemáticas en ese sentido, pero si, como es habitual, no existe ese proceso en el país en el que se encuentran, su situación es precaria.⁶⁹⁵

La apatridia *de facto* no es una figura nueva en el derecho internacional. El Comité Intergubernamental para los Refugiados ya la definió en 1946 como una categoría de personas desprotegidas que no gozan de la protección de ningún gobierno, a pesar de no haber sido desnacionalizadas formalmente por el Estado de su nacionalidad,⁶⁹⁶ pero excluye también de este colectivo a quienes se encontraban dentro del país de su nacionalidad, aunque esta fuera inefectiva;⁶⁹⁷ además, se exigía que la falta de protección se debiera al rechazo de la persona, y no a la incapacidad estatal.⁶⁹⁸

El informe *A Study of Statelessness* de 1949 también abordó la apatridia *de facto*, pero fue más allá que el Comité e introdujo la posibilidad de que la falta de voluntad estatal para ofrecer protección fuera también constitutiva de una situación de apatridia *de*

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁹⁵ HARVEY, A. (2010). Statelessness: The 'de facto' Statelessness Debate. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 24(3), p. 261.

⁶⁹⁶ Comité Intergubernamental para los Refugiados (1946). *Statelessness and its Causes: An Outline*, pp. 3-4.

⁶⁹⁷ La comunidad judía en Alemania no era considerada apátrida *de facto* según esta limitación.

⁶⁹⁸ MASSEY, H. (2010). *Op. cit.*, p. 4.

facto.⁶⁹⁹ En esta época, la confusión entre persona apátrida y refugiada era evidente, pero era incluso más clara entre esta última y la apátrida *de facto*, ya que la apatridia *de iure* hacía referencia a la falta de nacionalidad, mientras que la *de facto* a la falta de protección estatal del país de nacionalidad, una situación en la que se encontraban las personas refugiadas. De hecho, el propio estudio destaca que el grupo de apátridas que no son personas refugiadas es mucho menos numeroso;⁷⁰⁰ por ello, el informe prestó escasa atención a personas apátridas no refugiadas.⁷⁰¹ La identificación *de facto* con refugio puede deberse a que el propio estudio consideraba que las causas de la apatridia *de facto* estaban relacionadas con el asilo: solicitar refugio en otro país por persecución, o migración en masa debido a cambios políticos o sociales en el país de origen.⁷⁰²

La Comisión de Derecho Internacional votó en contra de incluir la apatridia *de facto* en la Convención de 1954. Hudson consideró que las personas apátridas *de facto* no eran apátridas, y que era mejor hablar de ellas como “personas desprotegidas” para distinguirlas de las “personas desprotegidas *de iure*”, las únicas que entraban dentro de la categoría de apátridas.⁷⁰³ Lauterpacht argumentó que el término *de facto* nunca había sido claramente definido, y que iba a ser muy difícil en la práctica distinguirlo del estrictamente jurídico (*de iure*). Además, su inclusión impondría la obligación, pero también el derecho, de que los Estados decidan qué personas nacionales de un Estado no lo eran.⁷⁰⁴ Con anterioridad, en el seno de la conferencia de la Convención de 1951 que tenía prevista adoptar también un protocolo sobre apatridia, también se debatió la cuestión. El representante británico dijo que incluir a todas las personas apátridas *de facto* supondría conceder beneficios a ciertas personas que estaban excluidas; el delegado belga

⁶⁹⁹ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). A Study of Statelessness. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1, p. 7.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁰¹ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., p. 241.

⁷⁰² VAN WAAS, L. (2014 b). Op. cit., p. 67.

⁷⁰³ HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 17. No obstante, en la página 20 del mismo documento, HUDSON afirma que cualquier intento de eliminar la apatridia solo puede resultar fructífero si resulta no solo en la atribución de una nacionalidad, sino también en la mejora de la situación de la persona afectada, y ello solo será posible si la nacionalidad es efectiva; así, entendía que soluciones meramente formales al problema de la apatridia *de iure* podía derivar en situaciones de apatridia *de facto*, totalmente indeseables, ya que era posible que redujeran el número de apátridas, pero no el de personas desprotegidas.

⁷⁰⁴ MASSEY, H. (2010). Op. cit., p. 14.

afirmó que su inclusión beneficiaría a personas que renuncian voluntariamente a su nacionalidad por motivos personales.⁷⁰⁵

Esta visión fue tomada en cuenta por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el ECOSOC para completar la redacción de la Convención de 1954. Esta reunión tenía, entre sus objetivos principales, la meta de lograr el mayor número posible de firmantes, por lo que una definición de apatridia que no incluyera a las personas apátridas *de facto* tenía mayor probabilidad de alcanzar tal propósito; se asumía que estas últimas eran a la vez refugiadas, así como que los Estados no estarían dispuestos a aceptar obligaciones con respecto a apátridas *de iure* y *de facto*.⁷⁰⁶

Según Batchelor, la apatridia *de facto* fue desplazada de la convención, principalmente, por tres razones: en primer lugar, se quería evitar el solapamiento entre la Convención de 1951 y la Convención de 1954, por considerarlo innecesario, ya que creían, incorrectamente, que todas las personas apátridas *de facto* eran o serían siempre refugiadas; en segundo lugar, se buscaba una definición clara que evitase la consideración de personas apátridas *de facto* que no lo fueran *de iure*; y, finalmente, se pretendía así evitar que la convención animara a que las personas apátridas *de facto* obtuviesen una segunda nacionalidad. Los redactores de la convención, además, entendieron que no hacía falta abordar la apatridia *de facto*, ya que consideraron que todas aquellas personas que sufrían persecución y que carecían de una nacionalidad efectiva, serían protegidas por la Convención de 1951.⁷⁰⁷ Por su parte, Van Waas afirma que cuando se adoptó esta última convención, se estableció un régimen de protección internacional para quienes carecían de protección *de facto*: aquellas personas que entraban dentro del ámbito de la definición de persona refugiada. Para los Estados, una simple desprotección que no encajara en dicha descripción no era suficiente. Cuando llegó el turno de la apatridia, la cuestión *de facto* se entendía resuelta, y los representantes se centraron en la falta de protección *de iure*.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ ROBINSON, N. (1955). Op. cit., p. 8.

⁷⁰⁶ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 247-248.

⁷⁰⁷ BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., p. 172.

⁷⁰⁸ VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., p. 20.

Así se llegó al artículo 1.1, que describe la apatridia *de iure* con una definición técnica y legal, muy limitada en su ámbito de aplicación, que no aborda cuestiones de protección efectiva, ya que es evidente que no todas las personas *de facto* son refugiadas; de hecho, las situaciones de apatridia *de facto* han aumentado con el tiempo para incluir, por ejemplo, a aquellas personas que son apátridas *de iure* en su país de residencia habitual pero que son tratadas como nacionales de otro país porque tienen la posibilidad técnica de acceder a dicha nacionalidad; a aquellas con nacionalidad, pero que no pueden entrar o residir en dicho Estado; a aquellas que, después de una sucesión estatal, reciben la nacionalidad del Estado sucesor y no la del Estado donde nacieron, viven, trabajan y tienen propiedad, por lo que dejan de tener derechos en este último; o a personas con derecho teórico a ser nacionales, pero con trabas administrativas (tasas excesivas, carga burocrática, requisitos para el registro) que bloquean el acceso a aquella. Asimismo, se sabe que la mayoría de las personas apátridas *de iure* y *de facto* que requieren asistencia en cuestiones de nacionalidad no son refugiadas; aun así, y debido a la definición tan estricta del artículo 1.1, para que una persona apátrida pueda beneficiarse de las garantías establecidas por los instrumentos internacionales para resolver su situación, deben mostrar que son apátridas *de iure*.⁷⁰⁹

Por otro lado, Van Waas denuncia tres problemas relacionados con la cuestión *de facto*. En primer lugar, el enfoque restrictivo de la definición de apátrida ignora que las personas desprotegidas *de iure* y *de facto* viven realidades paralelas y tienen las mismas necesidades. Como se trata de una cuestión de protección, abordar solo el hecho y no la efectividad de la nacionalidad es crear una distinción arbitraria e injusta entre dos grupos similares, y es que, las personas sin nacionalidad efectiva son, en la práctica, apátridas, y así deben ser categorizadas y tratadas.⁷¹⁰ En segundo lugar, si se considera que un caso de desprotección se resuelve en el momento en el que se (re)establece el vínculo jurídico de nacionalidad, existe un serio riesgo de producir un cambio en la desprotección *de iure* a una *de facto* por no haber logrado una mejora real de la situación de la persona en

⁷⁰⁹ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 241-242; y BATCHELOR, C. A. (1998). Op. cit., pp. 173-174.

⁷¹⁰ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 251.

cuestión.⁷¹¹ Finalmente, la diferencia entre una y otra categoría de personas desprotegidas es prácticamente inidentificable. Tal y como reflejó Weis, es muy difícil determinar si una persona tiene o no una nacionalidad, por lo que la distinción entre personas apátridas *de iure* y *de facto* es compleja.⁷¹²

La conferencia de la Convención de 1954 incluyó en su Acta Final una recomendación a los Estados con el objetivo de abordar, a través de un mecanismo no vinculante, la cuestión de la apatridia *de facto*, aunque sin mencionarla. Así, en dicho documento se “recomienda que todo Estado Contratante que reconozca como válidas las razones por las que una persona haya renunciado a la protección del Estado del que es nacional, considere con ánimo favorable la posibilidad de conceder a dicha persona el trato que la Convención concede a los apátridas”. El ACNUR entiende “que esta recomendación fue incluida respecto de los apátridas *de facto*, quienes técnicamente aún conservan una nacionalidad, pero no reciben ninguno de los beneficios que generalmente están asociados a la nacionalidad, principalmente la protección nacional”.⁷¹³ WAAS se cuestiona la propia validez de esta recomendación. Entiende que no se cita expresamente la situación de apatridia *de facto* y que claramente enuncia que las personas a quienes los gobiernos deciden extender la protección de la convención no son personas apátridas; asimismo, afirma que, leída junto con la Convención de 1951 y la Convención de 1954, parece razonable asumir que las razones válidas para rechazar la protección nacional de un Estado a las que alude el texto hacen referencia al “temor fundado de persecución” de la definición de refugiado, por lo que se está vinculando la apatridia *de facto* al refugio.⁷¹⁴

⁷¹¹ Esto es lo que anunciaba Hudson en HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 20.

⁷¹² Weis defendió la protección de personas apátridas *de facto*: “to enable the refugees within the competence of the United Nations High Commissioner and, particularly, those refugees' children, to benefit from the provisions of the Convention, it was desirable that the term "statelessness" should be interpreted as broadly as possible and, consequently, that persons who were stateless *de facto* should be regarded as stateless *de jure*”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (1961 a). Summary Record of the Twenty-Third Plenary Meeting, 25 August 1961, A/CONF.9/SR.23, pp. 13-14.

⁷¹³ ACNUR (2005). Op. cit., p. 25.

⁷¹⁴ VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., p. 22.

El Acta Final de la Convención de 1961 sí menciona expresamente, y por primera y única vez en un tratado internacional sobre apatridia, la cuestión *de facto*, al recomendar, también, por lo tanto, de forma no vinculante, “que los apátridas de hecho sean tratados en la medida de lo posible como apátridas de derecho a fin de que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”.⁷¹⁵ El Consejo de Europa hace alusión a esta recomendación en su abordaje tanto de la apatridia *de facto* como los casos de nacionalidad indeterminada o desconocida entre los principios que los Estados deben observar con el objetivo de reducir la apatridia infantil.⁷¹⁶

1.2.4. Cláusulas de exclusión

No toda persona que reúne las condiciones para ser reconocida como apátrida en virtud del párrafo 1 del artículo 1 tiene derecho a los beneficios de la Convención. En su párrafo 2 (i, ii, y iii), este precepto determina la inaplicabilidad de su contenido para aquellas personas apátridas que, conforme a Naciones Unidas, ya están siendo protegidas, no necesitan protección, o no la merecen. La Convención calca así las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 (artículo 1, letras D, E, y F).

En primer lugar (párrafo 2, i), por lo tanto, quedan fuera de la Convención las personas apátridas que sean actuales receptoras de protección y asistencia por un órgano de las Naciones Unidas distinto al ACNUR. El único organismo al que puede referirse esta excepción en la actualidad es el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (“OOPS”), tal y como refleja el ACNUR.⁷¹⁷ La principal diferencia con respecto a la Convención de 1951 es

⁷¹⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (1961 b). Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 14458, Vol. 989*, p. 284.

⁷¹⁶ Consejo de Europa (2009). Recommendation CM/Rec(2009)13 and explanatory memorandum of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, de 9 de mayo de 2009, pp. 9-10 y 20-21.

⁷¹⁷ ACNUR (2011 a). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, p. 31. De igual forma lo interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el párrafo 48 de su sentencia de 19 de diciembre de 2012, en el asunto C-364/11 (*El Kott, A Radi e Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*).

que esta incluye un segundo párrafo que opera como excepción a esta regla en el caso en el que la protección o asistencia hubiere cesado por cualquier motivo, en cuyo caso las personas interesadas tendrían derecho a los beneficios de aquella *ipso facto*. Se entiende que así debería ser en el caso de las personas apátridas en la Convención de 1954 teniendo en cuenta que esta se inspira en aquella y que refleja fielmente su forma y contenido.

La segunda cláusula de exclusión (párrafo 2, ii) está pensada para personas apátridas que no necesitan protección por tener reconocidos los derechos inherentes a la posesión de la nacionalidad del país en el que residen. Esta disposición fue pensada para las personas refugiadas de origen alemán que llegaron a la República Federal Alemana, donde se les reconocieron los derechos de la nacionalidad alemana. Se requiere que la condición de la persona apátrida sea en gran parte similar a la de una nacional en aquel Estado, y que goce, como mínimo en igualdad de condiciones que esta, de plena protección frente a la expulsión.⁷¹⁸

La tercera y última cláusula de exclusión (párrafo 2, iii) tiene que ver con personas apátridas que son calificadas como indeseables y, por lo tanto, como no merecedoras de la protección contenida en la Convención. Se trata de personas sobre las que existen razones fundadas para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad (letra a), un delito grave no político fuera del país de su residencia (letra b), o que son culpables de atentar contra los principios y objetivos de las Naciones Unidas (letra c). El precepto emplea el término *razones fundadas* de forma expresa, lo cual implica que no es necesario probar formalmente la existencia previa de un procedimiento penal; por ello, estas excepciones deben interpretarse de forma restrictiva. Por otro lado, cabe mencionar que la letra c) no introduce elementos nuevos, ya que lo establecido en las letras a) y b) son actos contrarios a aquellos principios y propósitos que, por otra parte, se encuentran recogidos en el preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.⁷¹⁹

⁷¹⁸ ACNUR (2011 a). Op. cit., p. 32.

⁷¹⁹ *Ibíd.*, p. 33.

1.2.5. Estatuto jurídico

La Convención de 1954 es el primer y único instrumento de derecho internacional que crea un estatuto jurídico particular con derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para personas apátridas, sin discriminación (artículo 3), y una protección mínima equiparable, al menos, al de las personas extranjeras en general que se hallen en el territorio. Se trata de un estándar a partir del cual los Estados tienen libertad para ofrecer mayores garantías, derechos y protección, en virtud del artículo 5.⁷²⁰ Por otro lado, las obligaciones de los Estados con respecto a las personas apátridas se equilibran con las propias de estas en materia de respeto a las leyes del país en el que se encuentran (artículo 2).

La convención ofrece a las personas apátridas un estatuto jurídico que las ubica en una situación intermedia entre las extranjeras en general y las nacionales, pero los derechos que aquel garantiza no son un sustituto de la nacionalidad; la convención no da cumplimiento al artículo 15 de la DUDH, sino que ofrece protección ante situaciones de apatridia surgidas como consecuencia de la no observancia de dicho precepto fundamental. No sería hasta años más tarde, con la Convención de 1961, como veremos más adelante, cuando Naciones Unidas abordó la apatridia junto con la nacionalidad para reducir la ocurrencia de aquella con el objetivo de salvaguardar esta última.

Aunque la Convención de 1954 no hace referencia expresa a procedimientos de reconocimiento de la condición de apátrida, existe una responsabilidad implícita de los Estados para identificar a las personas apátridas, con el objetivo de brindarles un estándar adecuado de protección conforme a la convención.⁷²¹ Por otro lado, el reconocimiento de la apatridia es declarativo, por lo que, y al igual que sucede con los derechos de la Convención de 1951 con respecto a personas refugiadas, los preceptos de la Convención de 1954 no se limitan a personas apátridas reconocidas por aquellos procedimientos

⁷²⁰ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 74.

⁷²¹ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 52.

específicos de determinación de su condición, sino que basta con reunir los requisitos de la definición prevista en el artículo 1.1.

Debido a que las convenciones internacionales en materia de apatridia no han sido ampliamente ratificadas (solo recientemente se ha visto un aumento progresivo de adhesiones) y que no existe órganos o comités de seguimiento que velen por su cumplimiento, deben tenerse en cuenta las disposiciones diseñadas para prevenir la apatridia y proteger a las personas afectadas por ella que están incluidas en tratados de derechos humanos que gozan de una mayor tasa de ratificaciones, como el PIDCP, el PIDESC, la CDN, la CERD, la CEDAW o la CDPD, así como sus respectivos comités.⁷²²

A. Categorías o clasificación de derechos

El capítulo II, titulado ‘condición jurídica’, incluye el estatuto personal, los derechos de propiedad, de asociación y de acceso a los tribunales; el capítulo III, referido a ‘las actividades lucrativas’, recoge el derecho al empleo asalariado, al trabajo por cuenta propia y al acceso a las profesiones liberales; el capítulo IV, sobre el ‘bienestar’, regula el racionamiento, la vivienda, la educación pública, la asistencia pública, la legislación laboral y los seguros sociales; y, por último, el capítulo V relativo a ‘medidas administrativas’ incorpora la ayuda administrativa, la libertad de circulación, los documentos de identidad y de viaje, los gravámenes fiscales, la transferencia de activos, la expulsión y, finalmente, la naturalización. La convención no permite reservas a los artículos 1 (definición), 3 (prohibición de la discriminación), 4 (religión), 16.1 (acceso a los tribunales de justicia), y del 33 al 42 (cláusulas finales).

El listado de derechos enumerados en el instrumento es similar al incluido en la Convención de 1951, así como el estándar de protección, que depende del derecho concreto. De esta forma, nos encontramos con tres niveles de protección que dan lugar a tres categorías de derechos (véase Tabla 1): en la primera (Categoría A) encontramos un trato, como mínimo, igual de favorable que el ofrecido a las personas extranjeras en

⁷²² FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., pp. 273-274.

general; en una segunda (Categoría B), un trato igual que el otorgado a las personas nacionales; y una tercera (Categoría C), que incluye derechos absolutos que son de aplicación directa e independientes del trato ofrecido a otras personas.⁷²³

Categoría A	Categoría B	Categoría C
Bienes muebles e inmuebles (artículo 13)	Religión (artículo 4)	Prohibición de la discriminación (artículo 3)
Derecho de asociación (artículo 15)	Derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14)	Libre acceso a los tribunales (artículo 16.1)
Empleo remunerado (artículo 17)	Acceso a los tribunales, asistencia judicial y exención de la <i>cautio judicatum solvi</i> (artículo 16.2)	Documentos de identidad (artículo 27)
Trabajo por cuenta propia (artículo 18)	Racionamiento (artículo 20)	Documentos de viaje (artículo 28)
Profesiones liberales (artículo 19)	Enseñanza elemental (artículo 22.1)	Expulsión (artículo 31)
Vivienda (artículo 21)	Asistencia pública (artículo 23)	Naturalización (artículo 32)
Enseñanza no elemental (artículo 22.2)	Legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24)	
Ayuda administrativa (artículo 25)	Ayuda administrativa (artículo 25.4)	
Libertad de circulación (artículo 26)	Gravámenes fiscales (artículo 29)	

Tabla 1. Estándar de protección ofrecido por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

La Convención de 1954 también calca a la Convención de 1951 con otra clasificación, esta vez relacionada con la situación de arraigo de la persona con el Estado en el que se

⁷²³ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 74. También en VAN WAAS, L. (2014 b). Op. cit., p. 73.

encuentra, de forma que solo unos pocos derechos (no discriminación, estatuto personal, bienes muebles e inmuebles, acceso a los tribunales, racionamiento, educación pública, ayuda administrativa, y facilitación de la naturalización) pueden ser invocados por cualquier persona que entre dentro de la definición de apátrida y que esté sujeta a la jurisdicción de un Estado parte. Otros derechos dependen de la presencia física de aquella en dicho Estado (libertad de religión y derecho a documentos de identidad), mientras que el resto está limitado a aquellas personas apátridas que, además, se encuentran de manera regular (o tienen su residencia habitual) en el territorio (exención de reciprocidad, derechos de propiedad intelectual e industrial, derecho de asociación, empleo remunerado, trabajo por cuenta ajena, asistencia social, derechos laborales y seguridad social, libertad de circulación, documento de viaje, y protección frente a la expulsión). Todo ello implica que los Estados podrán conceder a las personas reconocidas como apátridas más derechos que a aquellas que se encuentran a la espera de que se determine su condición de apátrida.

Tanto la Convención de 1951 como la Convención de 1954 pueden también dividirse en función del tipo de derechos que incluyen: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Esta clasificación guiará el siguiente apartado con un análisis detallado de las distintas provisiones y de normas relacionadas del derecho internacional de los derechos humanos que complementan la protección de las personas apátridas.

B. Protección jurídica

Conforme al artículo 12 de la Convención de 1954, el contenido de cada uno de los derechos del estatuto jurídico de la persona apátrida dependerá de la ley del Estado en el que tenga su domicilio o, en su defecto, de la legislación del país donde resida. Cabe destacar que el término domicilio es común en países iberoamericanos y anglosajones,⁷²⁴ y que dicho concepto, en España, es sinónimo de residencia habitual, en virtud del artículo 40.1 del Código Civil, que establece que “el domicilio de las personas naturales es el

⁷²⁴ RODRÍGUEZ BENOR, A. (2009). El criterio de conexión para determinar la ley personal: un renovado debate en Derecho Internacional Privado. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2(1), p. 188.

lugar de su residencia habitual”. Este mismo texto normativo, en su artículo 9.10 se refiere específicamente a la ley del estatuto personal de las personas apátridas: “se considerará como ley personal de los que carecieren de nacionalidad o la tuvieran indeterminada, la ley del lugar de su residencia habitual”.⁷²⁵ Esta última, la residencia habitual, ha sido acogida con preferencia por la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado.⁷²⁶ No obstante, la Convención de 1954 utiliza los conceptos domicilio y residencia como entidades distintas. Aunque en España ambos términos sean similares, el propio Tribunal Supremo reconoce que el uso de domicilio en el Derecho inglés difiere del de residencia habitual.⁷²⁷ Ese empleo del término se asemeja más al de vecindad civil; una persona puede tener su domicilio en Londres, pero residir de forma habitual en España. Para solventar esta complejidad, debemos tener en cuenta lo dicho por el Comité CEDAW sobre este concepto propio de países de *common law* “que se refiere al país en que una persona se propone residir y a cuya jurisdicción se someterá”. En ese sentido, “el domicilio originalmente es adquirido por un niño por medio de sus padres, pero en la vida adulta es el país en que reside normalmente una persona y en que se propone vivir permanentemente”.⁷²⁸

Aunque no sean sinónimos, *domicilio* debería interpretarse como *residencia habitual*. Ello se ve favorecido por una lectura del artículo 2 (“todo apátrida tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes...”), así como del resto del texto: en ningún otro momento menciona la convención el término domicilio. Sí emplea el de residencia hasta en diecinueve ocasiones, sin contar las siete del anexo. Además, uno de los criterios expuestos más arriba para ofrecer mayor protección depende de la residencia habitual de la persona apátrida en el territorio (por ejemplo, derecho de asociación, empleo remunerado, documentos de viaje y protección frente a la expulsión). Esto es lo que debió

⁷²⁵ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de julio de 1889.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 187.

⁷²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) n.º. 685/2018, de 5 de diciembre de 2018 (recurso n.º. 1185/2016).

⁷²⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1994). Recomendación general n.º. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, p. 3, párrafo 9.

entender el ACNUR para interpretar que el estatuto jurídico contiene derechos y obligaciones de las personas apátridas en su país de residencia, y que se les deben garantizar aquellos en el país donde residan habitualmente.⁷²⁹

En el análisis de la protección específica creada por la Convención de 1954 para las personas apátridas se tendrán en cuenta, como se avanzaba más arriba, otros instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes que, por su propia naturaleza, son también de aplicación a las personas apátridas. Todos estos tratados del derecho internacional de los derechos humanos ofrecen una protección general a modo de estatuto jurídico universal para todas las personas. El alcance de los derechos allí contenidos es mayor que el de los recogidos en la Convención de 1954 debido a que aquellos son tratados con una alta tasa de ratificación, casi universal. Además, sirven para interpretar los derechos del estatuto jurídico de las personas apátridas, cuyo contenido en ocasiones se limita a la mera enunciación de la prerrogativa. Se tratan, por tanto, de instrumentos que ofrecen un apoyo fundamental a la Convención de 1954. Esta entró en vigor con anterioridad a todos ellos e incluye elementos específicos para personas apátridas, como los documentos de identidad o de viaje, pero el resto de derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles fueron posteriormente desarrollados en mayor detalle por tratados específicos y por elementos de *soft law* que los complementan.

Así, el PIDESC y el PIDCP, como sus protocolos facultativos, son textos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y forman, junto a la DUDH, la Carta Internacional de Derechos Humanos. Las personas apátridas están obviamente comprendidas en el ámbito de aplicación de estos instrumentos, que regulan materias tratadas específicamente por la Convención de 1954 y la Convención de 1961. También gozan de los beneficios de otros mecanismos legales de ámbito internacional que abordan cuestiones más específicas, y que, como se ha mencionado previamente, complementan el articulado de aquellas convenciones: la igualdad de género (principalmente la CEDAW, pero también la CNMC), la prohibición de la discriminación racial (CERD) y

⁷²⁹ ACNUR (1996 c). Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Ginebra, pp. 8 y 12.

por motivos de discapacidad (CDPD), y el interés superior del niño (CDN). Todas ellas van acompañadas de instrumentos de *soft law* emitidos por sus comités que interpretan sus provisiones o que hacen recomendaciones a los Estados en virtud de estas, y que son relevantes para todo ser humano, incluidas, por supuesto, las personas apátridas; se trata de la labor de los distintos comités que velan por el cumplimiento e implementación efectiva de cada una de las convenciones y pactos internacionales.

i. Prohibición de la discriminación

El artículo 3 de la Convención prohíbe la discriminación en el ejercicio de los derechos de las personas apátridas en virtud del estatuto jurídico que aquella incorpora: “Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los apátridas, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”.

Este precepto debe leerse a la luz de otros instrumentos internacionales que le dan mayor amplitud. El texto fundamental en este sentido es la DUDH, cuyo artículo 2.1 incluye, además de los previstos en la convención, el color, el sexo, el idioma, la opinión política o de otra índole, el origen social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. Amplía así el contenido de la convención y el de la propia Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); esos mismos motivos son los que incorpora el PIDCP (artículo 2.2) y el PIDESC (artículo 2.2). También son relevantes aquí la CEDAW, por la inclusión de la lucha contra la discriminación de género en el ámbito internacional, la CDPD, que prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad (artículo 5), y la CERD, por su énfasis en eliminar la discriminación racial.

ii. Derecho a una identidad

La carencia de documentos es una de las causas y, a la vez, consecuencias de exclusión derivadas de la condición de apátrida. Los artículos 27 y 28 tienen una gran relevancia por cuanto conceden el derecho a poseer un documento de identidad y un título de viaje, respectivamente. Estos permiten que las personas apátridas puedan desplazarse a otros países para estudiar o trabajar, por ejemplo. Los Estados contratantes están obligados a

reconocer los documentos de viaje emitidos por otros Estados parte, pero su emisión, al igual que la de los documentos de identidad, no implica el otorgamiento de nacionalidad a su titular, ni altera su condición de apátrida.

Además de su importancia práctica, los documentos de viaje y, en especial, los documentos de identidad, son esenciales como símbolo de reconocimiento no solo de la personalidad jurídica de su poseedor, sino también de su existencia como persona. Dan cumplimiento efectivo al artículo 16 del PIDCP: “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”. Y también siguen las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos con respecto a las personas extranjeras: “los extranjeros tienen derecho a que se les reconozca su personalidad jurídica.”⁷³⁰

Los documentos de identidad y de viaje contemplados en la convención no generan en un derecho de protección diplomática, pero cabe destacar el Convenio Europeo sobre las Funciones Consulares de 1967 que toma una posición distinta al establecer, en su artículo 46, párrafo 1, lo siguiente: “El funcionario consular del Estado donde resida habitualmente un apátrida podrá proteger a éste (...), a menos que dicho apátrida sea un ex nacional del Estado que recibe”.⁷³¹

Aunque se trata de un tratado regional con pocas ratificaciones (tan solo cinco hasta la fecha), se trata de una ruptura del punto de vista clásico del derecho internacional que determina que los Estados solo están obligados a ofrecer protección consular a sus nacionales.⁷³² Las personas apátridas, si cumplen con el requisito de residencia habitual, también podrían recibir dicha protección por parte de los Estados parte del Convenio. España es uno de ellos.

El documento de viaje contemplado por el artículo 28 y el anexo a la convención tiene un contenido idéntico al establecido por la Convención de 1951, en su propio artículo 28 y

⁷³⁰ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, p. 2, párrafo 7.

⁷³¹ Convenio Europeo sobre las Funciones Consulares (1967), adoptado en Estrasburgo el 9 de junio de 1967 (ETS No. 061).

⁷³² MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 78.

correspondiente anexo, para personas refugiadas. La principal diferencia radica en que en el primero se establece que los Estados podrán usar dicho modelo, mientras que en el segundo se establece la obligatoriedad de emplearlo, así como en la diferencia de periodo de validez: la Convención de 1954 establece un periodo entre los tres meses y dos años, y la Convención de 1951 ofrece las opciones de uno o dos años. Sin embargo, y como se ha avanzado, ambos contienen los mismos elementos: fotografía, nombre, apellidos, lugar y fecha de nacimiento, profesión, domicilio, y descripción física del titular. Incluyen, además, el listado de países para los que es válido e incorporan una cláusula de retorno que permite a su titular volver al país que ha emitido el documento.

iii. Derechos económicos, sociales y culturales

En este ámbito, el PIDESC, adoptado en Nueva York en 1966, se erige como uno de los pilares básicos de los derechos humanos desde su entrada en vigor diez años más tarde, en 1976. Su articulado contiene disposiciones que tienen relación con el estatuto jurídico de las personas apátridas contemplado en la Convención de 1954. Así, el empleo, la seguridad social, la vivienda o la educación son materias recogidas en el PIDESC que, más allá de aquel estatuto específico, son también aplicables a las personas apátridas. Por ello, la Convención de 1954 debe leerse junto al PIDESC con relación a los derechos económicos, sociales y culturales allí contenidos. También debe prestarse atención a la labor del Comité de PIDESC. Este órgano, creado por el ECOSOC en 1985 para ejercer las funciones de seguimiento asignadas al propio ECOSOC en la Parte IV del Pacto,⁷³³ y cuyas competencias se ampliaron con motivo de la adopción del Protocolo Facultativo del Pacto,⁷³⁴ evalúa el cumplimiento del Pacto por los Estados parte, estudia comunicaciones individuales ante posibles vulneraciones de aquel, y emite observaciones generales que, a modo de *soft law*, interpreta y/o desarrolla el contenido de distintos artículos del Pacto.

⁷³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1985). Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

⁷³⁴ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). Resolución 63/117 de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 2008, A/RES/63/117.

Anteriormente se ha avanzado que en su artículo 2.2, el PIDESC incluye entre los motivos prohibidos de discriminación, los contemplados por la DUDH en su artículo 2.1. Se introducen así nuevos elementos con respecto al artículo 3 de la Convención de 1954: color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Esta amplitud es crucial para entender la prohibición de la discriminación de aquella Convención, y es que, tal y como establece el Comité PIDESC, “la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales”.⁷³⁵ Ello quiere decir que esos principios se aplican a todo el contenido del documento, ya que se reconoce de forma expresa el derecho de todas las personas al ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto. El hecho de que este incluyera la frase “cualquier otra condición social” al final del precepto indica que la lista no es exhaustiva. El comité entiende que “el carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo”, por lo que “la discriminación basada en otra condición social exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos en el artículo 2.2.”⁷³⁶ Este organismo enumera a continuación una serie de motivos prohibidos de discriminación: discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil, orientación sexual, identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y situación social.

La igualdad de género, motor de la CEDAW e incluida en distintos instrumentos, es también destacada en el PIDESC. El artículo 3 de este texto desarrolla específicamente uno de los motivos expresamente prohibidos de discriminación, el sexo: “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual

⁷³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación general nº. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/CG/20, p. 1, párrafo 2.

⁷³⁶ *Ibíd.*, p. 9, párrafo 27.

título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

El Comité PIDESC destaca que este énfasis en prohibir la discriminación por sexo se debe, en primer lugar, a que la igualdad entre la mujer y el hombre es un principio fundamental del derecho internacional que está además recogido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, como se estudiará más adelante, y, en segundo lugar, a la necesidad de exigir no solo aquella prohibición, sino también el reconocimiento expreso de derechos, en pie de igualdad, que impliquen la adopción por parte de los Estados de todas aquellas medidas necesarias para garantizar la plena igualdad de género; esta es “obligatoria e inmediatamente aplicable para los Estados Partes”.⁷³⁷

a. Empleo y seguridad social

Los artículos que contemplan el empleo remunerado (artículo 17), el trabajo por cuenta propia (artículo 18), y el ejercicio de profesiones liberales (artículo 19) para personas apátridas que residan legalmente en el territorio de un Estado parte, establecen un régimen de protección, como mínimo, igual que el ofrecido a las personas extranjeras en general; el primer precepto, no obstante, recomienda a los Estados ofrecer los derechos de las personas nacionales a las apátridas que hayan entrado en su territorio a través de programas de contratación en origen u otros planes migratorios. Con respecto a la legislación laboral y la seguridad social (artículo 24), rige el mismo criterio de residencia legal, pero se aplica a las personas apátridas un tratamiento igual que el ofrecido por el Estado a sus nacionales. Esto es así para las siguientes condiciones laborales: remuneración, jornada laboral, horas extraordinarias, vacaciones con paga, trabajo a domicilio, edad mínima, formación profesional, trabajo de mujeres y adolescentes y beneficios de contratos colectivos de empleo (párrafo 1, letra a); y también con respecto

⁷³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005 a). Observación general n°. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2005/4, pp. 2 (párrafos 1-2) y 5 (párrafo 16).

a seguros sociales (accidentes de trabajo, enfermedad profesional, maternidad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares) (párrafo 1, letra b), y a la indemnización por muerte en el trabajo (párrafo 2). Este artículo ha sido objeto de producción normativa internacional. El Convenio sobre igualdad de trato (seguridad social), de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) hace mención expresa a la definición de apátrida de la Convención de 1954 y establece que su contenido es aplicable a las personas apátridas sin condición de reciprocidad y sin el requisito de residencia,⁷³⁸ lo cual amplía las garantías del artículo 24 a personas apátridas que no reúnen los requisitos para ser sujeto de derechos conforme a dicho precepto.

El PIDESC no distingue entre personas nacionales o extranjeras, ni incluye requisitos de residencia en su articulado. El artículo 6.1 reconoce el derecho al trabajo: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. El artículo 7, por su parte, aborda las condiciones básicas de aquel, como son la remuneración, la igualdad salarial, la seguridad e higiene laboral, la igualdad de oportunidades y el descanso: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (...)”.

Con respecto al primero de ellos, el comité observa que el principio de no discriminación del artículo 2.2 “debe aplicarse en relación con las oportunidades de empleo de trabajadores migratorios y sus familias”, y considera necesario que los Estados “diseñen planes de acción nacionales para respetar y promover dichos principios mediante medidas adecuadas, tanto legislativas como de otro tipo”.⁷³⁹ El hecho de que el artículo 7 mencione

⁷³⁸ Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), C118 (1962) de la Organización Internacional del Trabajo. Su artículo 1, letra h, establece que “el término apátrida tiene la significación que le atribuye el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 28 de septiembre de 1954”, y su artículo 10.1, que “las disposiciones del presente Convenio son aplicables a los refugiados y a los apátridas sin condición de reciprocidad”.

⁷³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). Observación general nº. 18: El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/18, p. 7, párrafo 18.

expresamente a toda persona refuerza aquella prohibición de discriminación y el principio de igualdad de género, y, según el comité, esa referencia “pone de relieve que el derecho se aplica a todos los trabajadores en todos los entornos, independientemente de su sexo, así como a (...) los trabajadores migrantes, los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas y a otras minorías, (...), y los trabajadores refugiados”.⁷⁴⁰

El artículo 9 del Pacto aborda la seguridad social de forma concisa, pero elocuente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Esta disposición tiene una importancia fundamental para el Comité, ya que garantiza “a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto”.⁷⁴¹

b. Vivienda

El artículo 21 de la Convención de 1954 determina que las personas apátridas que residen legalmente en un Estado parte gozan de, como mínimo, el mismo grado de protección que las extranjeras en materia de vivienda. Se trata de un precepto genérico sin desarrollo, por lo que conviene precisar en qué consiste este derecho conforme al artículo 11.1 del PIDESC. El Pacto consagra en dicho precepto el derecho fundamental a unas condiciones de vida adecuadas, que incluye la alimentación, el vestido y vivienda adecuadas:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este

⁷⁴⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). Observación general n°. 23: El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/23, p. 3, párrafo 5.

⁷⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). Observación general n°. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/19, p. 2, párrafo 1.

derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

El comité se ha centrado en el derecho a una vivienda adecuada porque reconoce que “el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales”.⁷⁴² Este derecho debe interpretarse en sentido amplio de forma que constituya como “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, por, al menos dos razones, según aquel órgano: en primer lugar, “la dignidad inherente a la persona humana, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término vivienda se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”; en segundo lugar, “no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada”. El comité alude aquí a la definición del concepto de vivienda adecuada formulada por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000: dicho concepto “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.⁷⁴³

Siguiendo la prohibición de la discriminación y el principio de igualdad de género que acompañan cualquier interpretación de los artículos del Pacto, este derecho se aplica a todas las personas. Así, establece el comité que “aun cuando la referencia para sí y su familia supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966 esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza

⁷⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). Observación general n.º. 4: El a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/4, p. 1, párrafo 1.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 2, párrafo 7.

de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de familia debe entenderse en un sentido lato”.⁷⁴⁴

c. Educación

La educación merece un mayor nivel de protección para la Convención de 1954, pues el artículo 22 que hace referencia a la educación pública extiende su contenido a todas las personas apátridas, con independencia de su situación de residencia en el territorio. El párrafo 1 determina un trato igual que el ofrecido a las personas nacionales en materia de enseñanza elemental, mientras que el segundo párrafo prevé un tratamiento, como mínimo, igual que el recibido por las personas extranjeras en general con relación a la enseñanza no elemental y a gestiones administrativas de índole educativa (reconocimiento y homologación de certificados educativos expedidos en el extranjero, y becas).

El PIDESC dedica dos artículos a la educación. El artículo 13 se centra en la cuestión educativa de forma específica, mientras que el artículo 14 contiene una disposición que complementa al anterior al comprometer a los Estados que en el momento de adhesión al Pacto no tuviesen implantado un sistema de enseñanza primaria obligatoria y gratuita a implementar, en el plazo de dos años, un plan para la instauración progresiva de dicho sistema. Así, el primero de ellos establece:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación (...).

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; (...).”

⁷⁴⁴ *Ibíd.*, p. 2, párrafo 6.

La educación es un derecho humano y “un medio indispensable de realizar otros derechos humanos (...) [que] permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”.⁷⁴⁵ Por su importancia como elemento de capacitación fundamental del ser humano, la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita. El primer elemento “sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria”⁷⁴⁶ el segundo es claro y requisito indispensable para el cumplimiento del primero, puesto que los derechos de matrícula o los costes indirectos “son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización” y “con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos”.⁷⁴⁷ No obstante, la educación, en todos sus niveles, debe tener las siguientes características interrelacionadas: (1) disponibilidad; (2) accesibilidad, que implica no discriminación, y accesibilidad material y económica; (3) aceptabilidad, referida a que el contenido de los programas y los métodos pedagógicos sean “pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”; y (4) adaptabilidad, en el sentido de flexibilidad ante las necesidades cambiantes de las sociedades y las comunidades.⁷⁴⁸

Las personas apátridas tienen, por lo tanto, el derecho a la educación pública elemental, tal y como recoge la Convención de 1954. Esta encaja perfectamente con el PIDESC: la primera ofrece un mismo nivel de protección en este sentido a personas apátridas y nacionales sin que aquellas estén obligadas a residir legalmente en el territorio; la segunda establece la enseñanza obligatoria para todas las personas, algo que no podría cumplirse

⁷⁴⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999 a). Observación general n°. 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, p. 1, párrafo 1.

⁷⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999 b). Observación general n°. 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/4, p. 2, párrafo 6.

⁷⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 2-3 (párrafo 7).

⁷⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999 a). Observación general n°. 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, pp. 3-4 (párrafo 6).

en el caso en que aquella previera requisitos de residencia para garantizar dicho nivel de protección.

d. Producciones artísticas

La Convención de 1954 también contiene una provisión que aborda los derechos de propiedad intelectual e industrial. Lo hace de la siguiente manera, en su artículo 14:

“En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos o modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos relativos a la propiedad literaria, científica o artística, se concederá a todo apátrida, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que tenga su residencia habitual”.

La protección es máxima: un trato igual que el ofrecido a las personas nacionales; y de la mayor amplitud: para todas las personas apátridas, sin requisito de residencia. No obstante, para que operen estas garantías en un Estado extranjero, se requiere la residencia habitual en algún Estado parte para ofrecer a la persona apátrida en aquel país el mismo nivel de protección que el otorgado a las personas nacionales del país en el que reside habitualmente. Este derecho ha sido desarrollado posteriormente por un tratado internacional. El Protocolo n.º 1, adoptado en 1971, de la Convención Universal sobre Derechos de Autor, en su párrafo 1, determina que “los apátridas y los refugiados que tengan su residencia habitual en un Estado contratante serán (...) asimilados a los nacionales de ese Estado”.⁷⁴⁹ Se trata de un contenido idéntico al del artículo 14, pero la importancia del Protocolo reside en que ha sido ratificado por Estados que no se han adherido a la Convención de 1954, como India, Rusia, y los EE.UU.⁷⁵⁰

⁷⁴⁹ Protocolo 1 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor, revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de apátridas y de refugiados 1971 (1971). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

⁷⁵⁰ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 79.

El PIDESC aborda la cuestión en su artículo 15.1, pero con otro enfoque: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: (...) c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

Para el comité el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales “es un derecho humano, que deriva de la dignidad y la valía inherentes a toda persona”, que está expresamente contemplado por la DUDH (artículo 27, párrafo 2). No obstante, no debe confundirse aquel con el derecho a la propiedad intelectual: los derechos humanos “son derechos fundamentales, inalienables y universales (...) porque son inherentes a la persona humana como tal”; en cambio, el derecho a la propiedad industrial es un medio utilizado por “los Estados para estimular la inventiva y la creatividad, alentar la difusión de producciones creativas e innovadoras, así como el desarrollo de las identidades culturales, y preservar la integridad de las producciones científicas, literarias y artísticas para beneficio de la sociedad en su conjunto”,⁷⁵¹ el Comité reitera que “es importante no equiparar los derechos de propiedad intelectual con el derecho humano reconocido en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 15”.⁷⁵² Lo que se protegen en este precepto, por lo tanto, son los *intereses morales*, entendidos estos como “derecho moral sobre [la] obra o descubrimiento, derecho que no desaparece ni siquiera cuando la obra pasa a ser patrimonio común de la humanidad”, así como los *intereses materiales*, que están estrechamente vinculados al derecho a la propiedad.⁷⁵³

iv. Derechos civiles y políticos

De igual forma que el PIDESC ha servido para analizar con mayor detenimiento los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en la convención, el PIDCP ofrece el mejor modelo para completar las garantías establecidas en ella en materia de derechos

⁷⁵¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005 b). Observación general n.º. 17: Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, E/C.12/GC/17, p. 2, párrafo 1.

⁷⁵² *Ibíd.*, p. 2, párrafo 3.

⁷⁵³ *Ibíd.*, pp. 6 (párrafo 12) y 7 (párrafo 15).

civiles y políticos. El PIDCP, adoptado en 1966, entró en vigor en 1976, el mismo año en que comenzó a funcionar el Comité de Derechos Humanos para velar por su cumplimiento y para emitir recomendaciones, observaciones y conocer comunicaciones individuales y de otros Estados parte. El Pacto obliga a los Estados parte a aplicar los derechos que en él se contienen “a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción” (artículo 2.1); es decir, a todas las personas “independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas”.⁷⁵⁴

El artículo 2 del PIDCP es un calco del mismo precepto incluido en el PIDESC ya que incorpora los mismos motivos de prohibición de la discriminación. El artículo 26 también hace referencia a la no discriminación al tratar la igualdad de todas las personas ante la ley. El Comité de Derechos Humanos se ha pronunciado en dos ocasiones con respecto a ello. La no discriminación es “junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”,⁷⁵⁵ pero su aplicación “no depende exclusivamente de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes”. Se requiere un mayor esfuerzo por parte de los Estados: “la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción”.⁷⁵⁶

El Pacto va más allá en su protección frente a la discriminación: “el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo” al prohibir “la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas”. Este precepto se refiere “a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la

⁷⁵⁴ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, p. 1, párrafo 1.

⁷⁵⁵ Comité de Derechos Humanos (1989 b). Observación general n°. 18: No discriminación, p. 1, párrafo 1.

⁷⁵⁶ Comité de Derechos Humanos (1981 a). Observación general n°. 3: Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2), p. 1, párrafo 1.

aplicación de sus leyes”, por lo que “la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto”.⁷⁵⁷

Con respecto a la igualdad de género, el PIDCP contiene una provisión idéntica al PIDESC, también en su artículo 3, pero cabe destacar la opinión del Comité de Derechos Humanos sobre su alcance con respecto a dicho Pacto. En su Observación general n.º 4 establece que la prohibición de la discriminación, ya sea la contenida en aquel precepto o en otros como su artículo 2 (similar al mismo del PIDESC) o el artículo 26, no solo requiere de protección, “sino también una acción positiva destinada a garantizar el disfrute real de los derechos” y ello “no puede hacerse simplemente mediante la promulgación de las leyes”.⁷⁵⁸ En su Observación general n.º 28 va un paso más allá cuando analiza la igualdad de derechos y de responsabilidades de los cónyuges durante el matrimonio y en caso de su disolución: los Estados parte tienen la obligación de garantizar dicho trato igualitario en distintos ámbitos, como la custodia y el cuidado de los hijos, pero también con respecto a la transmisión de la nacionalidad. Además, “deberán cerciorarse asimismo de que no haya discriminación por razones de sexo en relación con la adquisición o la pérdida de la nacionalidad en razón del matrimonio”.⁷⁵⁹

a. Libertad de circulación

La Convención de 1954 permite a las personas apátridas que residen legalmente en el territorio de un Estado parte moverse libremente por aquel bajo las mismas condiciones que cualquier persona extranjera. Así lo refleja el artículo 26:

“Todo Estado Contratante concederá a los apátridas que se encuentren legalmente en su territorio, el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y

⁷⁵⁷ Comité de Derechos Humanos (1989 b). Observación general n.º. 18: No discriminación, p. 3, párrafo 12.

⁷⁵⁸ Comité de Derechos Humanos (1981 b). Observación general n.º. 4: Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos (artículo 3), p. 1, párrafo 2.

⁷⁵⁹ Comité de Derechos Humanos (2000). Observación general n.º. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, p. 6, párrafo 25.

de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general”.

El PIDCP calca el contenido de este precepto en su artículo 12.1 dedicado al mismo derecho: “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”. No obstante, y a diferencia de la Convención de 1954, el PIDCP incluye en el párrafo 3 de ese artículo una serie de elementos que podrían justificar una restricción a ese derecho:

“Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

El Comité de Derechos Humanos considera la libertad de circulación de migrantes regulares como “condición indispensable para el libre desarrollo de la persona” y, por ese motivo, los Estados deben protegerlo “no solo de la injerencia pública, sino también de la privada”, así como del desplazamiento interno forzado.⁷⁶⁰ La restricción de este derecho solo puede concebirse, tal y como establece el párrafo tercero del artículo 12 cuando “sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros”; pero para que ello sea permisible, aquellas restricciones “deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto” (párrafo 11, p3, OG27). También deben “ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”.⁷⁶¹

⁷⁶⁰ Comité de Derechos Humanos (1999). Comentario general n°. 27: Libertad de circulación (artículo 12), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, pp. 1 (párrafo 1) y 2 (párrafos 6-7).

⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 4, párrafo 14.

b. Derecho de asociación

El artículo 15 de la Convención contempla el derecho de asociación para las personas apátridas que residen legalmente en el territorio, y ofrece un régimen de protección, como mínimo, igual que el concedido a las personas extranjeras en general:

“En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en el territorio de tales Estados, un trato tan favorable como sea posible y, en todo caso, no menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general”.

Este derecho ha sido desarrollado tanto por el PIDCP como el PIDESC de forma similar. Así, en el artículo 22 del primero, y el artículo 8 del segundo, se establece que toda persona tiene derecho a su libre asociación y a fundar y afiliarse a sindicatos. Este solo podrá restringirse legalmente cuando sea necesario en una sociedad democrática y por motivos de seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud y moral públicas o los derechos y libertades de las demás personas; el PIDCP va más allá al permitir mayores restricciones en el caso de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Ambos preceptos incluyen una salvaguarda en su párrafo tercero con respecto a al Convenio de la Organización Internacional de Trabajo sobre la libertad sindical y la protección al derecho de sindicación.⁷⁶² Lo expuesto en los párrafos 1 y 2 de aquellos artículos no permiten a los Estados parte en dicho Convenio adoptar medidas que menoscaben las garantías en él previstas.

Las causas contempladas en ambos tratados por las que se puede limitar el derecho de asociación son las mismas que las previstas para restringir el derecho a la libertad de

⁷⁶² Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, C087 (1948), de la Organización Internacional del Trabajo. Tanto el artículo 22.3 del PIDCP como el 8.3 del PIDESC establecen que “ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.

circulación referidas más arriba. Lo expuesto en ese apartado con respecto a las garantías que deben observarse en la aplicación de dichas limitaciones sirve también en este punto.

c. Acceso a los tribunales

La Convención parece otorgar un peso importante a la tutela judicial efectiva al ampliar el derecho al libre acceso a los tribunales a todas las personas apátridas. El artículo 16 les concede el derecho, en igualdad de condiciones que una persona nacional, y con independencia de su situación administrativa:

- “1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo apátrida tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo apátrida recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia social y la exención de la *cautio judicatum solvi*.
3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo apátrida recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual”.

El Comité de Derechos Humanos también ha reiterado la importancia de este derecho para todas las personas extranjeras en general: “deben gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial.”⁷⁶³

d. Expulsión del territorio

⁷⁶³ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, p. 2, párrafo 7.

La mayor parte de los derechos contenidos en la Convención de 1954 son un calco de los ofrecidos por la Convención de 1951 a las personas que reúnen la condición de refugiadas. No obstante, existen diferencias significativas en materias sensibles como la protección frente a la expulsión y la entrada irregular en el territorio. El artículo 31 de la Convención de 1951 impide a los Estados parte sancionar la “entrada o presencia ilegales” de las personas refugiadas que se hallen en su territorio, una disposición inexistente en la Convención de 1954, lo cual conlleva que las personas apátridas sí puedan ser sancionadas. No obstante, la situación de las personas apátridas será habitualmente irregular al tratarse de personas que carecen de la documentación necesaria para regularizar su situación por no ser reconocidas como nacionales por ningún Estado.

Los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951 tratan la expulsión de personas refugiadas. Mientras que el primero de ellos impide que los Estados expulsen a una persona refugiada “que se halle legalmente en el territorio”, el segundo va más allá para establecer un principio fundamental de los derechos humanos de las personas refugiadas. Se trata de la prohibición de expulsión y devolución de toda persona refugiada, se encuentre de forma regular o no, a un territorio donde su vida o libertad corra peligro. La Convención de 1954 contiene un precepto idéntico al artículo 31, pero carece de una prohibición de *non-refoulement* que se aplique a toda persona apátrida, por lo que solo estarán protegidas frente a la expulsión aquella persona apátrida “que se encuentre legalmente en el territorio” (artículo 32). Sin embargo, la cuarta recomendación incluida en el Acta Final de la convención indica que aquel principio de no devolución es generalmente aceptado cuando existen motivos de persecución.⁷⁶⁴

La convención es más garantista que el Pacto, cuyo artículo 13 establece lo siguiente:

“El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que

⁷⁶⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Acta Final y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, E/CONF.17/5/Rev.1, p. 5.

lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.

En la convención, la expulsión de una persona apátrida que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado solo podrá efectuarse por razones de seguridad nacional o de orden público, de acuerdo con un procedimiento previsto en la ley. El Pacto emplea el término *seguridad nacional* para introducir una excepción al derecho de la persona afectada a una tutela judicial efectiva, tal y como prevé, de igual forma, la convención, pero no con relación a la expulsión en sí, por lo que permite esta siempre y cuando se efectúe conforme a la legislación.

Los derechos recogidos en este artículo y en el 31 de la convención solamente protegen, respectivamente, a personas extranjeras y personas apátridas que se hallen legalmente en el territorio de los Estados parte, aunque también a aquellas sobre las que se esté cuestionando la licitud de su entrada y permanencia; por otro lado, uno de los objetivos de estos preceptos es impedir expulsiones arbitrarias, así como expulsiones colectivas o en masa, ya que se le concede a la persona afectada concreta el derecho individual a presentar pruebas en su favor y a recurrir las decisiones de las autoridades competentes en materia de expulsión.⁷⁶⁵ En el caso de personas apátridas, el artículo 31 de la convención vuelve a otorgarles mayores beneficios en su párrafo tercero: se le ofrecerá a la persona apátrida un plazo razonable para gestionar su admisión en otro Estado con motivo de su expulsión. Esta disposición es relevante por la dificultad práctica de expulsar a alguien a un Estado del que no es nacional.

El Consejo de Europa ha desarrollado normativa y jurisprudencia en materia de expulsión. El CEDH se aplica a toda persona dentro de la jurisdicción de los Estados firmantes y contempla una serie de derechos que limitan la expulsión arbitraria de una persona extranjera o apátrida, con independencia de su situación administrativa: el artículo 2 y el artículo 3 incluyen, respectivamente, el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, y

⁷⁶⁵ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, p. 3, párrafos 9-10.

tienen una relevancia fundamental por cuanto impide la repatriación a lugares donde la persona corra el riesgo de perder la vida o de ser sometido a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes; el artículo 6 consagra la tutela judicial efectiva, la cual requiere, conforme al artículo 13 de este mismo Convenio de la existencia de recursos efectivos, es decir, de recursos con efecto suspensivo de la medida de expulsión;⁷⁶⁶ y el artículo 8, sobre el derecho al respeto a la vida privada y familiar.⁷⁶⁷ El Protocolo n.º 4 del Convenio, en su artículo 4 prohíbe expresamente “las expulsiones colectivas de extranjeros”, entendida esta como cualquier medida que obligue a extranjeros, como grupo, a abandonar el país, excepto cuando dicha práctica se fundamente en un examen objetivo y razonable del caso concreto de cada persona incluida en dicho colectivo.⁷⁶⁸

v. Naturalización

El ACNUR enfatiza que el haber ratificado la Convención no reemplaza la naturalización de personas nacidas y residentes habituales en el territorio del Estado parte, y es que, con independencia de la amplitud de derechos garantizada por este instrumento internacional, nunca serán equivalentes al derecho a una nacionalidad.⁷⁶⁹ En este sentido, la Convención pide a los Estados, por un lado, que faciliten la asimilación y naturalización de las personas apátridas residentes en los países firmantes, y, por otro, que agilicen los

⁷⁶⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 14 de enero de 2020, en el asunto D. y otros c. Rumanía (demanda n.º. 75953/16), párrafo 128. La sentencia no es firme, ya que ha sido recurrida ante la Gran Sala del TEDH.

⁷⁶⁷ También se requieren recursos con efectos suspensivos, como establece la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de julio de 2011, en el asunto M. y otros c. Bulgaria (demanda n.º. 41416/08), párrafos 122-132; además, por ejemplo, se vulneraría este derecho si una persona con enfermedad grave es forzada a abandonar el país para volver a su país de origen si existen dudas de que allí pueda recibir tratamiento médico apropiado, según la sentencia del mismo tribunal de 13 de diciembre de 2016, en el asunto Paposhvili c. Bélgica (demanda n.º. 41738/10), párrafos 221-226.

⁷⁶⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 15 de diciembre de 2016, en el asunto Khlaifia y otros c. Italia (demanda n.º. 16483/12), párrafo 237. En la sentencia de 13 de febrero de 2020, en el asunto N.D. y N.T. c. España (demandas n.º. 8675/15 y 8697/15), la Gran Sala consideró que la expulsión inmediata de personas migrantes que cruzan la valla fronteriza de Melilla, sin ser haber sido identificadas y sin que se evalúen sus necesidades -protección internacional, trata, etc.- no es una expulsión colectiva prohibida por la normativa según el Tribunal, ya que entiende que la entrada a través de la valla habiendo vías legales para ello supone una conducta culpable de las personas migrantes que permite a las autoridades actuar de esa forma.

⁷⁶⁹ ACNUR (2005). Op. cit., p. 10.

procedimientos de adquisición de nacionalidad y reduzcan sus costes, en virtud del artículo 32. Este es el único precepto vinculante en derecho internacional que regula la naturalización de las personas apátridas, pero es débil en cuanto a contenido, ya que incluye una mera instancia, sin que ello pueda considerarse una obligación positiva. Por ello, más que un derecho, es una oportunidad para obtener la nacionalidad. Dicho precepto ha sido desarrollado posteriormente a través de recomendaciones del ACNUR que tratan la necesidad de facilitar la naturalización de apátridas que residen habitualmente en el territorio,⁷⁷⁰ y de menores;⁷⁷¹ y también mediante mecanismos vinculantes de ámbito europeo como el Convenio Europeo sobre Nacionalidad, el Convenio sobre prevención de los casos de apatridia con relación a la sucesión de Estados, y la Recomendación R(99)18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa,⁷⁷² los cuales ofrecen normas y obligaciones más concretas sobre la naturalización de personas apátridas.⁷⁷³

La idea que subyace a todos ellos es que se debe favorecer la facilitación de la adquisición de una nacionalidad a pesar de la libertad general de los Estados para regular la nacionalidad de las personas apátridas.⁷⁷⁴ En concreto, y en el contexto europeo, la mencionada Recomendación del Consejo de Europa insta a los Estados a agilizar la naturalización de personas apátridas que residan regular y habitualmente en el territorio, reduciendo el periodo de residencia requerido para optar a la naturalización, garantizando la accesibilidad al procedimiento, reduciendo la relevancia de los delitos como motivo

⁷⁷⁰ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006, letra u; y Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2008). Conclusión general sobre la protección internacional, 108 (LIX), de 2008, letra w.

⁷⁷¹ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2007). Conclusión sobre niños en situación de riesgo, 107 (LVIII), de 2007, xvii.

⁷⁷² Consejo de Europa (1999). Recomendación Rec(99)18 del Comité de Ministros, de 15 de septiembre de 1999.

⁷⁷³ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 82.

⁷⁷⁴ HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 65.

para justificar la denegación de dicho derecho, y eliminando cualquier requisito que no sea el de un conocimiento suficiente del lenguaje oficial para solicitar la naturalización.⁷⁷⁵

1.3. Convención para reducir los casos de apatridia de 1961

1.3.1. Introducción

La Convención de 1961 forma, junto con la Convención de 1954, el marco legal fundamental de protección de personas apátridas en el ámbito internacional. Hemos observado que la segunda ofrece un estatuto que brinda unas garantías esenciales en forma de derechos concretos a las personas afectadas por la apatridia. Pero sus objetivos limitados, centrados en la definición de apátrida y la creación de dicho estatuto jurídico, requerían un nuevo instrumento internacional que abordara directamente la reducción y eliminación de la apatridia. La Convención de 1961 tiene como fin su reducción; de ser plenamente eficaz, esta haría irrelevante la Convención de 1954. Un punto en común entre ambas es el artículo 32 de la última: mediante este, se pretende agilizar la adquisición de una nacionalidad por la vía de la naturalización, lo cual, en el caso de implementarse de manera efectiva, supondría un importante mecanismo de reducción de casos de apatridia.

Goodwin-Gill afirma que hoy resulta irónico que la mejor protección para las personas apátridas se garantiza ofreciéndoles un estatuto de apátrida en virtud de esta última,⁷⁷⁶ aunque la verdadera seguridad jurídica de estas personas solo podrá alcanzarse con la obtención de una nacionalidad. Así, la Convención de 1961 es elemental en cuestiones de nacionalidad, tanto de adquisición como de garantías ante la pérdida o privación arbitraria de la misma, así como de reducción de la apatridia en la comunidad internacional.

1.3.2. Antecedentes

⁷⁷⁵ Consejo de Europa (1999). Recomendación Rec(99)18 del Comité de Ministros, de 15 de septiembre de 1999, Punto 1, II, letra B.

⁷⁷⁶ GOODWIN-GILL, G. S. (2012). Convención para reducir los casos de apatridia. *United Nations Audiovisual Library of International Law*, p. 2.

La Convención de 1961 no es el primer instrumento que aborda la reducción de la apatridia en el ámbito internacional: en 1930 se adoptó en La Haya el Convenio concerniente a ciertas cuestiones relativas a los conflictos y leyes sobre nacionalidad. Este convenio consideraba la apatridia un problema tan grave como la concurrencia de doble nacionalidad, y de ahí que se aprobaran también a la vez tres protocolos adicionales: el Protocolo relativo a un caso de apatridia, el Protocolo sobre apatridia, y el Protocolo relativo a las obligaciones militares en ciertos casos de doble nacionalidad.⁷⁷⁷

La palabra *apatridia* no es mencionada más allá del preámbulo del Convenio de La Haya de 1930, pero este texto es de indudable relevancia en cuanto supone el primer instrumento internacional en reconocer que la nacionalidad no es un asunto de soberanía nacional exclusiva; así, en su artículo 1 determina que la legislación nacional establecerá quiénes son consideradas personas nacionales del Estado, pero dicha ley solo será reconocida por la comunidad internacional siempre y cuando sea acorde a las convenciones internacionales, a la costumbre internacional y a los principios de derecho que regulan la nacionalidad.

Además, el documento incluye una serie de reglas dirigidas a los Estados para reducir la apatridia: la subordinación de la pérdida de la nacionalidad a la posesión de doble nacionalidad o adquisición de una nueva, tanto en el caso de permisos de expatriación (artículo 7), como de mujeres que pierden su nacionalidad con motivo del matrimonio con un hombre extranjero (artículos 8 y 9), como la de menores nacidos fuera del matrimonio que, por cambio de estado civil, puedan perder su nacionalidad actual (artículo 16), así como también la de menores, esta vez adoptados, cuando puedan perderla en virtud de dicha figura (artículo 17); la aplicación del principio de *ius soli* en caso de nacimiento de menores de padres desconocidos (artículo 14), o cuando los padres no tengan nacionalidad o esta sea desconocida (artículo 15); la presunción de nacimiento

⁷⁷⁷ Acts of the Conference for the Codification of International Law, Held at The Hague from March 13th to April 12th, 1930, Vol. I, Plenary Meetings, C.351, M.145, 1930, Vol. I, p. 163. Véase el Convenio concerniente a ciertas cuestiones relativas a los conflictos y leyes sobre nacionalidad (p. 81 y ss.), el Protocolo concerniente a las obligaciones militares en ciertas cuestiones de doble nacionalidad (p. 95 y ss.), el Protocolo concerniente a un caso de apatridia (p. 105 y ss.), y el Protocolo especial concerniente a la apatridia, que nunca entró en vigor (p. 115 y ss.).

en el territorio donde se halla el niño o niña huérfano (artículo 14); el otorgamiento de nacionalidad a menores de padres sin nacionalidad o nacionalidad desconocida que hayan nacido en el territorio.

También los protocolos contienen provisiones innovadoras. Así, el artículo 1 del Protocolo especial concerniente a la apatridia tiene como objetivo proteger a quien se convierte en apátrida estando en un país extranjero: el Estado cuya nacionalidad poseía hasta devenir en apátrida está obligado a admitirle si se encuentra en situación de indigencia o con una condena penal. El Protocolo concerniente a un caso de apatridia, también en su artículo 1, recoge la obligación de los Estados parte de otorgar su nacionalidad a quienes nacen en su territorio de una madre con dicha nacionalidad y de padre con nacionalidad desconocida o apátrida.

La Comisión de Derecho Internacional, en su cuarto periodo de sesiones, reflejó que el Convenio de La Haya de 1930 era uno de los documentos internacionales más importantes porque fue seguido por una tendencia muy decidida hacia la modificación de las leyes nacionales.⁷⁷⁸ De hecho, en 1953, la Asamblea General informó de modificaciones legislativas en materia de nacionalidad en 49 Estados.⁷⁷⁹ Estas novedades fueron bien recibidas, pero el Convenio de La Haya y sus protocolos no fueron más allá, no generaron acuerdos en asuntos importantes. Por ello, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, Naciones Unidas, en nombre de su Secretario General, solicitó en 1948 a la Comisión de Derecho Internacional que se centrara en el desarrollo de normas para la reducción y eliminación de la apatridia, en lugar de en la codificación, por tratarse de una cuestión urgente,⁷⁸⁰ ya que el desplazamiento masivo a consecuencia del conflicto situó a la apatridia de nuevo en el foco de la escena internacional.

⁷⁷⁸ Comisión de Derecho Internacional (1952). Nationality, including statelessness (A/CN.4/50) (continued), 160th meeting, 9 July 1952, *Yearbook of the International Law Commission 1952, Volume I*, p. 125, párrafo 23.

⁷⁷⁹ Comisión de Derecho Internacional (1953 a). Nacionalidad, incluso la apatridia, análisis de las modificaciones introducidas por los Estados en las leyes sobre nacionalidad después de 1930 (referidas al Convenio de La Haya concerniente a ciertas Cuestiones Relativas a los Conflictos y Leyes sobre Nacionalidad y al Protocolo relativo a un caso de apatridia. Memorandum preparado por KERNO, I. S., A/CN.4/67, de 6 de abril de 1953, pp. 3-4.

⁷⁸⁰ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., p. 249.

Como adelantamos más arriba con respecto a los trabajos preparatorios de la Convención 1954, el Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos propuso, sin éxito, incluir un texto con referencia a la necesidad de reducir la apatridia por ser inconsistente con el derecho internacional y con los intereses de la comunidad humana en el precepto que finalmente sería adoptado para declarar el derecho humano a una nacionalidad (artículo 15). También el ECOSOC solicitó la adopción de medidas de protección provisionales para asegurar el derecho efectivo a una nacionalidad.⁷⁸¹ No obstante, la apatridia se enfocaba desde la perspectiva que defendía que se trataba de una anomalía técnica, y no tanto de un problema de protección, como sí se entendía que era el caso de las personas refugiadas.

El Comité Ad Hoc sobre la Apatridia y Problemas Conexos, creado por el ECOSOC en 1949 para, entre otros asuntos,⁷⁸² estudiar la eliminación de la apatridia en la esfera internacional, recomendó a este órgano en 1950 que adoptase un borrador de resolución invitando a los Estados miembros a revisar sus leyes de nacionalidad para reducir en todo lo posible los casos de apatridia que surgen de la aplicación de aquellas, y pidió a la Comisión de Derecho Internacional que preparase la documentación necesaria para la adopción de un acuerdo sobre la eliminación de la apatridia.⁷⁸³ Como respuesta, el ECOSOC recomendó a los Estados miembros que evitaran la apatridia en cuestiones de transferencia territorial, y que examinaran con compasión las naturalizaciones de residentes habituales y la posible revisión de la legislación sobre nacionalidad para reducir la apatridia generada por la ley;⁷⁸⁴ asimismo, celebró que la Comisión de Derecho Internacional tuviese la intención de trabajar en la temática de nacionalidad, incluida la apatridia, y le instó a crear un borrador de instrumento o instrumentos necesarios para su eliminación. De hecho, uno de los motivos por los que el Comité Ad Hoc no centró sus

⁷⁸¹ GOODWIN-GILL, G. S. (2010). Op. cit., p. 1.

⁷⁸² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1949). Resolución 248 (IX) A y B, de 6 de agosto de 1949.

⁷⁸³ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1950). Report of the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems. Lake Success, New York, 16 January to 16 February 1950, E/1618, pp. 8-9, párrafo 26, letra A, número 1, y letra B, número 3, respectivamente.

⁷⁸⁴ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1950). Resolución 319 (XI) B, Draft Convention relating to the status of refugees.

esfuerzos en la eliminación de la apatridia, como se ha apuntado en el análisis de los antecedentes de la Convención de 1954, fue el hecho de que la recién formada Comisión de Derecho Internacional se centraría en dicha materia.⁷⁸⁵

La Comisión designó un Relator Especial para el estudio de la nacionalidad, incluida la apatridia,⁷⁸⁶ quien en 1952 emitió informes sobre nacionalidad en general, sobre nacionalidad de personas casadas, y sobre apatridia.⁷⁸⁷ Destacó que la apatridia era un problema causado por la aplicación inconsistente de los principios de *ius soli* e *ius sanguinis* en el nacimiento, por los conflictos de leyes, por actos voluntarios de la persona o unilaterales del Estado, y por cambios territoriales. Consideró, además, que la apatridia era una situación indeseable tanto para la comunidad internacional como para la persona afectada, y que su eliminación requería centrarse en sus causas; así, sugirió dos reglas: (1) si la persona es apátrida al nacer, debe aplicarse el principio *ius soli*; (2) la pérdida de nacionalidad después del nacimiento solo puede ser condicional a la adquisición de otra. No obstante, el Relator creía que los Estados no estaban preparados para aceptar estas propuestas, por lo que sugirió medidas para reducir, en vez de eliminar, la apatridia.⁷⁸⁸

En 1953, el Relator redactó un informe con dos borradores de convenciones, una para la eliminación, y otra para la reducción de la apatridia;⁷⁸⁹ la Comisión revisó el documento, enmendó su articulado, y adoptó finalmente los dos borradores.⁷⁹⁰ Una vez los gobiernos hubieron emitido sus comentarios los textos, la Comisión aprobó los borradores finales en 1954, y solicitó a la Asamblea General que optara por una de las dos convenciones;⁷⁹¹

⁷⁸⁵ ACNUR (2005). Op. cit., p. 10.

⁷⁸⁶ Comisión de Derecho Internacional (1951). Appointment of special rapporteurs, 132nd meeting, 25 July 1951, *Yearbook of the International Law Commission 1951, Volume I*, pp. 418-419 (párrafos 1-12).

⁷⁸⁷ Véase HUDSON, M. O. (1952). Op. cit., p. 8-24.

⁷⁸⁸ GOODWIN-GILL, G. S. (2012). Op. cit., pp. 1-2.

⁷⁸⁹ CÓRDOVA, R. (1953). Nationality, including Statelessness - Report on the Elimination or Reduction of Statelessness by Roberto Córdova, Special Rapporteur, A/CN.4/64. *Yearbook of the International Law Commission 1953, vol. II*, pp. 167-195.

⁷⁹⁰ Comisión de Derecho Internacional (1953 b). Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fifth Session, *Yearbook of the International Law Commission 1953, Volume II*, A/CN.4/76, p. 221, párrafo 120.

⁷⁹¹ Comisión de Derecho Internacional (1954). Report of the International Law Commission Covering the Work of its Sixth Session, *Yearbook of the International Law Commission 1954, Volume II*, A/CN.4/88, p. 10, párrafo 14.

la relativa a la eliminación de la apatridia introducía más obligaciones para los Estados que aquella dirigida a su reducción. La Asamblea General convocó ese mismo año una conferencia internacional de plenipotenciarios,⁷⁹² que tuvo su primera sesión en 1959 y que decidió emplear el borrador de convención sobre reducción de la apatridia como punto de partida en el debate. La conferencia hubo de reunirse una segunda vez, debido a las alejadas posturas de los delegados en la conferencia: se consiguió un compromiso en la primera reunión de combinar los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*, pero no lograron un acuerdo en materia de privación de nacionalidad, debido a que muchos Estados la consideraban una herramienta esencial para defender sus intereses vitales. La conferencia recomendó a los órganos competentes que convocaran una nueva tan pronto fuera posible.⁷⁹³

Así se llegó a la segunda Conferencia, de 1961, la que finalmente adoptó la Convención 1961. Lo hizo sin alterar la definición de apátrida establecida en el artículo 1.1 de la Convención 1954, por lo que las personas apátridas *de facto* fueron nuevamente excluidas. Se entendía, al igual que sucedió años antes, que estas personas eran refugiadas y recibirían asistencia del ACNUR por ello. De hecho, uno de los delegados de la conferencia declaró no entender qué era la apatridia *de facto* si no se trataba de personas refugiadas; asimismo, el Relator Especial destacó que la distinción entre la apatridia *de iure* y *de facto* no era relevante para el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional, ya que su labor se centraba exclusivamente en la primera. El ACNUR realizó un último intento por incluir la apatridia *de facto* en el seno de la Conferencia de 1961 pidiendo protección para las personas con nacionalidad inefectiva en igualdad de condiciones que aquellas que carecían de una nacionalidad por completo.⁷⁹⁴

⁷⁹² AGNU (1954). Resolución 896 (IX), adoptada el 4 de diciembre de 1954, sobre la supresión o reducción de la apatridia en lo porvenir, A/RES/896(IX).

⁷⁹³ GOODWIN-GILL, G. S. (2012). Op. cit., p. 4.

⁷⁹⁴ “There are many persons who, without being de jure stateless, do not possess an effective nationality. They are usually called de facto stateless persons (...). The United Nations High Commissioner hopes that persons who are refugees within his mandate and who are de jure or de facto stateless, as well as persons who derive their nationality from such persons, will be enabled to benefit equally from the provisions of the Convention on the Reduction of Future Statelessness. The United Nations High Commissioner for Refugees, therefore, submits this problem to the resumed Conference for its consideration”. ACNUR

Con esta declaración, el ACNUR solicitó que las personas apátridas *de facto* se beneficiasen de igual forma que las que lo eran *de iure* de las disposiciones de la Convención. Weis, también del ACNUR, fue más allá e indicó que la definición del artículo 1 de la Convención 1961 no era satisfactoria por requerir una prueba en negativo por parte de la persona interesada; entendía Weis que para que dicha convención lograra su objetivo y tuviera un ámbito de aplicación amplio, el término de apátrida debía interpretarse en su sentido más amplio y liberal, ya que se trata de una cuestión esencial de protección. No obstante, la Comisión de Derecho Internacional siguió el camino emprendido por la comunidad internacional con el Convenio de La Haya de 1930 y llevó a cabo una labor técnico-jurídica que derivó en la exclusión de la apatridia *de facto*. Se tomó el asunto como una cuestión de desarrollo y de codificación, y de igual forma lo asumieron los delegados de las conferencias de 1959 y 1961.⁷⁹⁵ Finalmente, y al igual que en la Convención de 1954, la apatridia *de facto* fue objeto de una recomendación en el Acta Final de la conferencia: se anima a los Estados a tratar a las personas apátridas *de facto* como apátridas *de iure* tanto como sea posible para posibilitar su adquisición de una nacionalidad efectiva.⁷⁹⁶

1.3.3. Reducción de la apatridia

La Convención de 1961 tiene como objeto la prevención y la reducción de la apatridia con el fin último de garantizar el derecho a una nacionalidad a toda persona, para dar así cumplimiento efectivo al artículo 15 de la DUDH.⁷⁹⁷ Y lo hace de forma innovadora al imponer obligaciones positivas a los Estados sobre concesión de nacionalidad en

(1961). Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees at the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness, Geneva 1959 and New York 1961, A/CONF.9/11, pp. 3 (párrafo 5) y 4 (párrafo 7).

⁷⁹⁵ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 250-252.

⁷⁹⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (1961 b). Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 14458, Vol. 989*, p. 279.

⁷⁹⁷ HAILBRONNER destaca que la prevención de la apatridia es probablemente el más antiguo y reconocido principio de las leyes de nacionalidad, en HAILBRONNER, K. (2006). Op. cit., p. 64.

determinadas circunstancias, a diferencia de las disposiciones en sentido negativo establecidas en el Convenio de La Haya de 1930.⁷⁹⁸

No existe en el documento una definición de apátrida. Como ya se avanzó en el apartado de la Convención de 1954, la establecida por esta última en su artículo 1.1 es la definición de apatridia de carácter universal y vinculante para la comunidad internacional, y se ha convertido en costumbre de derecho internacional; por ello, las referencias a personas apátridas recogidas en la Convención de 1961 deben ser interpretadas en el sentido de aquella definición; es decir, se contempla, de nuevo, la apatridia *de iure*, y se deja al margen la apatridia *de facto*, aunque el Acta Final de la conferencia que adoptó este texto recomienda a los Estados la equiparación de ambas categorías para asegurar la protección de las personas con nacionalidad inefectiva.

En la determinación de la apatridia, no se aplican aquí las cláusulas de exclusión de la condición de apátrida recogidas en el artículo 1.2 de la Convención de 1954 sino que se emplean una serie de excepciones a la concesión de la nacionalidad a personas que, de otro modo, serían apátridas. Asimismo, y siguiendo el principio de que la responsabilidad de fundamentar una solicitud recae en la persona que la presenta, se considera que en las solicitudes de adquisición de una nacionalidad la carga de la prueba es compartida entre las autoridades estatales y la persona solicitante;⁷⁹⁹ no ocurre lo mismo en situaciones de pérdida o privación de nacionalidad, en cuyo caso es el Estado quien debe probar la existencia de las razones que motivan aquellas, como la posesión de otra nacionalidad por la persona afectada, o la concurrencia de las excepciones permitidas por la convención, y que se estudiarán más adelante.⁸⁰⁰

El artículo 15 de la DUDH es el pilar fundamental sobre el que se asienta el derecho a una nacionalidad y la prohibición de su privación arbitraria. La Convención de 1961

⁷⁹⁸ GOODWIN-GILL, G. S. (2012). Op. cit., p. 4.

⁷⁹⁹ ACNUR (2012 c). Directrices sobre la apatridia no. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, HCR/GS/12/04, p. 5.

⁸⁰⁰ ACNUR (2013 a). Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Interpretar la Convención sobre la apatridia de 1961 y evitar la apatridia que resulta de la pérdida y privación de la nacionalidad, p. 3.

complementa dicho artículo para dotar de una nacionalidad o prevenir su pérdida o privación, en aquellas situaciones en las que ello derivase en apatridia. Este instrumento, que es junto con la Convención de 1954 el único que aborda esta materia de forma integral, debe ser leído junto con otros textos del derecho internacional de los derechos humanos que incluyen disposiciones que tienen como objetivo evitar la apatridia. Entre ellos, por orden cronológico, nos encontramos con la CNMC, la CERD, el PIDCP, la CEDAW, la CDN y la CDPD. El principio de igualdad de género consagrado en la CEDAW, la independencia de la nacionalidad de la mujer de la de su marido que aparece tanto en la CEDAW como en la CNMC, los motivos de discriminación prohibidos por el PIDCP, la prohibición de la discriminación racial (CERD) o por motivos de discapacidad (CRPD), así como el principio del interés superior del niño (CND) son esenciales para interpretar los preceptos de la Convención de 1961.

La convención, combinando los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*, aborda diversas situaciones en las que una persona puede convertirse en apátrida: la no adquisición de una nacionalidad, la renuncia voluntaria a una nacionalidad, la pérdida o privación de una nacionalidad, y la disolución estatal.

A. Adquisición de una nacionalidad

Los primeros cuatro artículos de la Convención de 1961 abordan la reducción de la apatridia mediante disposiciones encaminadas a favorecer la adquisición de una nacionalidad. Se trata de preceptos para los que la Convención no permite hacer reservas (artículo 17), por lo que es evidente su importancia dentro del texto legal.

Los artículos 2 y 3 contienen disposiciones para evitar la apatridia de huérfanos y la que puede surgir de nacimientos en aviones o barcos. Por su parte, los artículos 1 y 4 obligan a los Estados contratantes a conceder su nacionalidad a niños y niñas al nacer que, de otro modo, serían apátridas; es decir, deben otorgar su nacionalidad a aquella persona recién nacida si en el caso de no hacerlo, se convirtiera en apátrida. Se entiende que se encuentra en esta condición quien nace de padre y madre apátridas en un Estado que no confiere su nacionalidad en virtud del principio de *ius soli*, pero restringir la aplicación de estos

artículos a hijos o hijas de padre y madre apátridas “es insuficiente a la luz de las distintas formas en que un niño puede resultar apátrida y contraria a los términos de dichas disposiciones”,⁸⁰¹ y es que puede ser apátrida un niño nacido en un Estado que no ofrece su nacionalidad por nacimiento en su territorio, y de padre y madre con una nacionalidad que no le pueden transmitir.

En el caso en que se considere que el niño o la niña tengan una nacionalidad indeterminada, ya sea porque ese es el término del derecho interno empleado para definir a las personas sin nacionalidad o porque esta sea desconocida o se encuentren las autoridades en un procedimiento de determinación de aquella, se entiende que este proceso debe ser corto y no exceder los cinco años, y se debe tratar al niño o niña como poseedores de la nacionalidad del Estado de nacimiento hasta que se demuestre la existencia de otra nacionalidad.⁸⁰² En este punto se debe destacar la importancia de la CDN para interpretar el alcance de las obligaciones de la Convención de 1961 encaminadas a reducir la apatridia de niños y niñas, tanto en cuestiones de adquisición de nacionalidad como de pérdida o privación arbitraria de aquella; de hecho, todos los Estados parte de esta lo son también de la CDN. Las obligaciones estatales impuestas por la CDN no solo se dirigen al Estado de nacimiento del niño o niña, sino a todos con quienes estos tienen un vínculo determinado, como el parentesco o residencia; asimismo, en el contexto de sucesión estatal, los Estados involucrados, ya sean los predecesores o los sucesores, también pueden estar obligados. Una lectura combinada de la Convención 1961 y de la CDN exige que los Estados concedan la nacionalidad a los niños al nacer o tan pronto como sea posible después del nacimiento. Así se desprende del contenido del articulado de la CDN como se verá a continuación.

El artículo 2.1 de la CDN manifiesta claramente la amplitud del ámbito de aplicación de su articulado:

“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin

⁸⁰¹ ACNUR (2012 c). Op. cit., p. 5.

⁸⁰² *Ibíd.*, p. 6.

distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

El Comité de los Derechos del Niño ha reiterado la importancia del principio de no discriminación subrayando que “es fundamental y se aplica en todas sus manifestaciones con respecto a los niños en el contexto de la migración internacional”, y es que el propio Comité destaca a las personas menores apátridas como beneficiarias de los derechos de la convención.⁸⁰³

Cabe destacar que los motivos prohibidos de discriminación en el acceso a una nacionalidad son también abordados por otros instrumentos internacionales. Así, la CDPD establece en su artículo 18 el derecho a una nacionalidad sin discriminación por motivo de discapacidad, pero también el de no ser privado arbitrariamente de ella por esa misma razón; además, dictamina que los niños y niñas con discapacidad deben ser registrados inmediatamente después de su nacimiento. La CERD se posiciona en materia de nacionalidad manifestando en un principio que su contenido no afecta a las leyes estatales sobre nacionalidad, siempre y cuando estas no discriminen a una nacionalidad determinada (artículo 1.3). No obstante, aborda la nacionalidad directamente en su artículo 5, en el que garantiza el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin discriminación, con respecto a distintos derechos, entre los que incluye el derecho a una nacionalidad. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas contempla en su artículo 25.4 el principio del interés superior del menor para afirmar la necesidad de proteger su identidad, incluida su nacionalidad.⁸⁰⁴ También el CIPDTMF trata del derecho a una nacionalidad de menores y el registro de

⁸⁰³ Comité de los Derechos del Niño (2017 b). Observación general conjunta n°. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, p. 6, párrafo 21.

⁸⁰⁴ Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006). Resolución 61/177 de la AGNU, adoptada el 20 de diciembre de 2006, A/RES/61/177, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 48088, Vol. 2716*, p. 3.

su nacimiento (artículo 29), pero su ámbito de aplicación excluye a personas refugiadas y apátridas del contenido de su articulado (artículo 3).

Dicho principio de no discriminación va íntimamente ligado a otro que acaba de ser mencionado, el del interés superior del menor previsto en el artículo 3.1 de la CDN:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Con estos principios en mente, la CDN decreta en su artículo 7.1 el derecho de todo niño y niña a una nacionalidad y del deber de los Estados parte de registrar su nacimiento: “el niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”.

Este precepto contiene las mismas provisiones que el artículo 24 PIDCP, cuyos párrafos 2 y 3 establecen que: “2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

Este último párrafo enfatiza, al igual que parte del contenido del artículo 7 de la CDN el artículo 15 de la DUDH que prevé el derecho de todo ser humano a una nacionalidad. Se trata de un derecho abstracto a una nacionalidad, pero no a la nacionalidad de un Estado concreto. Así se posiciona el Comité de Derechos Humanos cuando determina que “esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida”, pero que “no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio”. No obstante, sí obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para proteger ese derecho, ya sea dentro de su propia jurisdicción como en el ámbito internacional por medio de la cooperación interestatal. Asimismo, “no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición

de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres”.⁸⁰⁵

El Comité de los Derechos del Niño se expresa de forma similar al Comité de Derechos Humanos y reproduce el contenido de los artículos 1 y 4 de la Convención de 1961 en su interpretación del artículo 7 de la CDN. Establece que “aunque los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio, se les exige que adopten todas las medidas apropiadas (...) para que todos los niños tengan una nacionalidad al nacer”, y que una medida esencial para contribuir a la reducción de la apatridia “es la concesión de la nacionalidad a un niño nacido en el territorio del Estado, en el momento de nacer o lo antes posible después del nacimiento, si de otro modo el niño fuera apátrida”.⁸⁰⁶

Anteriormente se hacía referencia a la no discriminación en cuanto a la aplicación del contenido de la CDN. El Comité de los Derechos del Niño sigue dicho principio cuando establece que “todas las leyes sobre la nacionalidad deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación (...) a fin de que se respete, proteja y haga efectivo el derecho de todos los niños a una nacionalidad”; y determina que “deben revocarse las leyes sobre la nacionalidad que discriminen en lo que respecta a la transmisión o adquisición de la nacionalidad por razones prohibidas, entre otras en relación con la raza, el origen étnico, la religión, el género, la discapacidad y la situación migratoria del niño y/o sus padres”, así como la situación de residencia.⁸⁰⁷ En este sentido es fundamental la igualdad de género, no solo para la protección de los derechos de la mujer en pie de igualdad con el hombre, sino por las consecuencias positivas que ello tiene para los niños y niñas; las leyes de nacionalidad que discriminan a la mujer y le impiden transmitir su nacionalidad a sus menores son causa de apatridia. Así, el Comité considera que “los Estados deben

⁸⁰⁵ Comité de Derechos Humanos (1989 a). Observación general n°. 17: Derechos del niño (artículo 24), p. 3, párrafo 8.

⁸⁰⁶ Comité de los Derechos del Niño (2017 a). Observación general conjunta n°. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, pp. 7-8 (párrafo 24).

⁸⁰⁷ *Ibíd.*, p. 8, párrafo 25.

adoptar medidas inmediatas para reformar las leyes sobre la nacionalidad que discriminen a la mujer y conceder igualdad de derechos a hombres y mujeres para que puedan conferir su nacionalidad a los hijos y los cónyuges, y también en lo que respecta a la adquisición, el cambio o la conservación de su nacionalidad”.⁸⁰⁸

El artículo 7 de la CDN y el párrafo 2 del artículo 24 del PIDCP abordan también el derecho a la inscripción del nacimiento. Según el Comité de Derechos Humanos, el párrafo 2 del artículo 24 “tiene por objeto favorecer el reconocimiento de la personalidad jurídica del niño”, y la obligación del registro del nacimiento “tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previsto en el Pacto”.⁸⁰⁹ No obstante, este precepto favorece indirectamente la prevención de la apatridia ya que aquella inscripción es una prueba del lugar de nacimiento y de la identidad de los progenitores que resulta fundamental tanto en el caso de la aplicación del principio de *ius soli* como el de *ius sanguinis*. Así lo entiende el Comité de los Derechos del Niño cuando determina que “los niños no inscritos en un registro corren especial riesgo de convertirse en apátridas cuando han nacido de padres que se encuentran en una situación migratoria irregular, debido a los obstáculos existentes para adquirir la nacionalidad en el país de origen de los padres y también de poder inscribirse en el registro y recibir la nacionalidad en su lugar de nacimiento”.⁸¹⁰ Efectivamente, además de prevenir la apatridia, el registro suele reducir el riesgo de situaciones negativas como las contempladas por el Comité de Derechos Humanos, y a las que también hace referencia el Comité de los Derechos del Niño (“matrimonio infantil, la trata de niños, los reclutamientos forzados y el trabajo infantil”). Por ello, este último pide a los Estados que adopten “todas las medidas necesarias para que todos los niños sean inscritos inmediatamente en el registro civil al nacer y reciban certificados de

⁸⁰⁸ *Ibid.*, p. 8, párrafo 26.

⁸⁰⁹ Comité de Derechos Humanos (1989 a). Observación general n°. 17: Derechos del niño (artículo 24), pp. 2-3 (párrafo 7).

⁸¹⁰ Comité de los Derechos del Niño (2017 a). Observación general conjunta n°. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, p. 7, párrafo 20.

nacimiento, cualquiera que sea su situación migratoria o la de sus padres”, por lo que “deben eliminarse los obstáculos jurídicos y prácticos a la inscripción de los nacimientos”, y “deben adoptarse medidas para facilitar la inscripción posterior de nacimientos y evitar sanciones pecuniarias por esta inscripción tardía”. La falta de registro no debe impedir a los niños y niñas gocen de “igualdad de acceso a la atención de salud, la protección, la educación y otros servicios sociales”.⁸¹¹

Sobre este derecho se ha pronunciado también el Comité CEDAW. En concreto, ha destacado que “la omisión del registro del nacimiento de un niño puede menoscabar o anular el disfrute efectivo por el niño de una serie de derechos, incluido el derecho a la nacionalidad, a un nombre y a una identidad, a la igualdad ante la ley y al reconocimiento de la capacidad jurídica”, y que aquella puede darse, en la práctica, por “discriminación indirecta, las prácticas culturales y la pobreza [que] impiden a menudo a las madres, especialmente a las madres solteras, registrar a sus hijos en pie de igualdad con los padres”.⁸¹²

i. Concesión mediante la aplicación del criterio *ius soli*

El principio *ius soli* se aplica en los artículos 1.1 y 1.3 de la Convención, y debido a la universalidad de la CDN, se ha erigido en el criterio principal en la comunidad internacional que regula la nacionalidad de niños nacidos de padres no nacionales.⁸¹³ Así, el primero de aquellos establece:

“Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá:

⁸¹¹ *Ibíd.*, p. 7, párrafos 20-21.

⁸¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014). Recomendación general n°. 32: Las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, CEDAW/C/GC/32, p. 21, párrafo 56.

⁸¹³ WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). *Op. cit.*, p. 256. GANCZER discrepa en parte al afirmar que no es la CDN en sí misma la que prescribe la aplicación de dicho principio, sino que es la lectura conjunta de su artículo 7, que obliga a los Estados a registrar el nacimiento y a velar por el derecho de adquirir una nacionalidad de menores, con las disposiciones de la Convención de 1961, la que establece el deber estatal de conceder la nacionalidad en virtud de este criterio a quien de otra forma fuera apátrida, en GANCZER, M. (2015). *Op. cit.*, p. 21.

- a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o
- b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada.

Todo Estado contratante cuya legislación prevea la concesión de su nacionalidad mediante solicitud, según el apartado b del presente párrafo, podrá asimismo conceder su nacionalidad de pleno derecho a la edad y en las condiciones que prescriba su legislación nacional”.

El Convenio de 1930, en su artículo 14, ya establecía una cláusula de *ius soli* similar a esta, al determinar que el niño o niña de padres desconocidos tendría la nacionalidad del Estado en cuyo territorio hubiese nacido; también se ofrecía la misma solución en el artículo 15 cuando el niño o niña nacido en un Estado en el que no opera aquella cláusula, tuviese unos padres apátridas o de nacionalidad determinada: ante esta situación, se recomendaba (*a child born on the territory of that State ... may obtain the nationality of the said State*) al Estado a conceder la nacionalidad por nacimiento en su territorio.

El artículo 1.1 de la Convención de 1961 es “la piedra angular de los esfuerzos para prevenir la apatridia en los niños”,⁸¹⁴ y su contenido está expresamente desarrollado en la legislación de más de cien Estados y diversos instrumentos regionales, como el Convenio Europeo sobre Nacionalidad.⁸¹⁵ Aquel establece que los Estados tienen la obligación positiva de conceder su nacionalidad al niño o niña nacido en su territorio que, de otro modo, sería apátrida. No obstante, se trata de una obligación de resultado, ya que la Convención permite que los Estados cumplan con su cometido a través de dos vías alternativas: pueden conceder la nacionalidad de pleno derecho en el momento del nacimiento (artículo 1.1, letra a), o mediante una solicitud (artículo 1.1, letra b), que no

⁸¹⁴ ACNUR (2012 c). Op. cit., p. 2.

⁸¹⁵ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., p. 572.

podrá ser rechazada, salvo en el caso de incumplimiento de las condiciones previstas en el apartado 2 del citado precepto.

Cabe destacar también el caso de hijos e hijas de personas refugiadas con nacionalidad; también se deberá aplicar el artículo 1.1 si existen razones fundadas para no registrar el nacimiento en el país de los padres, como sucede en el caso de aquellas ya que la propia condición de personas refugiadas les impide ponerse en contacto con las autoridades del país del que huyeron. Sus hijos o hijas serían apátridas *de facto*.⁸¹⁶ El ACNUR considera que existen otras situaciones de apatridia *de facto* que deben ser incluidas; así, los Estados parte de la Convención deberían considerar a una persona apátrida si las autoridades de un Estado se niegan a reconocerla como nacional suyo, pero también cuando los Estados se nieguen a responder a preguntas para confirmar si dicha persona es nacional, por lo que este organismo contempla el caso de personas con nacionalidad cuyos Estados ignoran las comunicaciones acerca de su identidad del Estado en el que se encuentran.⁸¹⁷

Por otro lado, hay una excepción al principio general de los artículos citados, en el caso en el que el niño o niña nacido en el territorio de un Estado sea apátrida, pero pueda adquirir una nacionalidad mediante el registro en el Estado de la nacionalidad de uno de sus padres, algo que el ACNUR solo considera aceptable si el niño o niña puede obtener dicha nacionalidad inmediatamente después del nacimiento y de forma automática después del registro mencionado.⁸¹⁸

El apartado 2 del artículo permite a los Estados condicionar la solicitud prevista como vía para la nacionalidad en el apartado 1. Así, aquellos pueden subordinar la adquisición de su nacionalidad al cumplimiento de un plazo de presentación determinado, a que la persona interesada sea residente habitual (con un límite temporal máximo de diez años), o a que no haya sido condenada por un delito contra la seguridad nacional o a una pena de prisión superior a cinco años.

⁸¹⁶ ACNUR (2012 c). Op. cit., pp. 6-7.

⁸¹⁷ *Ibíd.*, p. 5.

⁸¹⁸ *Ibíd.*, p. 6.

Dichas limitaciones no se aplican en el caso concreto previsto por el artículo 1.3:

“No obstante lo dispuesto en el apartado b del párrafo 1 y en el párrafo 2 del presente artículo, todo hijo nacido dentro del matrimonio en el territorio de un Estado contratante cuya madre sea nacional de ese Estado, adquirirá en el momento del nacimiento la nacionalidad de dicho Estado si de otro modo sería apátrida”.

Este apartado introduce el principio de igualdad de género en la transmisión de la nacionalidad de padres y madres a sus hijos e hijas. Se trata de un aspecto de suma importancia, ya que aquel principio debe regir la interpretación de la Convención conforme a los criterios establecidos por el PIDCP y la CEDAW, cuyo artículo 9.2 establece que las mujeres gozarán de los mismos derechos que los hombres en materia de concesión de la nacionalidad a sus menores. Si bien es cierto que la mayoría de los Estados parte de la convención han introducido la perspectiva de género en sus leyes de nacionalidad, según lo prescrito por el PIDCP y la CEDAW, el apartado 3 del artículo 1 de la convención sigue siendo pertinente para prevenir la apatridia en aquellos Estados en los que las leyes de nacionalidad discriminan a la mujer y le impiden transmitir su nacionalidad a sus hijos e hijas incluso en el caso de padre desconocido, con nacionalidad indeterminada o apátrida.⁸¹⁹

El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado la necesidad urgente de reformar las leyes sobre nacionalidad que discriminen a la mujer con el objetivo de permitir a las mujeres transmitir su nacionalidad a sus menores en igualdad de condiciones que los hombres, y también en cuanto a la adquisición, cambio y conservación de su nacionalidad.⁸²⁰ Este último punto es abordado por el Comité de Derechos Humanos en otro documento, en el que destaca que “no debe haber discriminación alguna basada en

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 4. Existen todavía 25 Estados en el mundo con leyes de nacionalidad que discriminan a la mujer, en ACNUR, UNICEF y Global Campaign for Equal Nationality Rights (2019). Op. cit., p. 7.

⁸²⁰ Comité de los Derechos del Niño (2017 a). Observación general conjunta n°. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, p. 7, párrafo 26.

el sexo en cuanto a la adquisición o pérdida de la nacionalidad por razón del matrimonio.⁸²¹

Se trata de un derecho consagrado en el artículo 9 de la CEDAW:

“1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”.

Este ha sido desarrollado por el Comité CEDAW. Destaca que “la nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad” y que “una mujer adulta debería ser capaz de cambiar su nacionalidad y no debería privársele arbitrariamente de ella como consecuencia del matrimonio o la disolución de este o del cambio de nacionalidad del marido o del padre”.⁸²² En el contexto de la apatridia, el Comité ha señalado que la Convención es un mecanismo fundamental para el objetivo internacional de reducir y prevenir la apatridia, que “afecta en particular a las mujeres y niñas en lo tocante a los derechos a la nacionalidad”; teniendo en cuenta que la nacionalidad es un derecho clave en el acceso a otros derechos, “el artículo 9 de la Convención es esencial para que las mujeres puedan disfrutar de todos los derechos humanos”.⁸²³ La apatridia de mujeres y niñas trae consigo la marginación, ya que “se ven privadas del derecho a voto, no pueden ocupar cargos públicos y se les niega el derecho a recibir prestaciones sociales públicas, a elegir su residencia y a la libertad de circulación, además de una serie de derechos y prestaciones asociados a la nacionalidad, incluidos los derechos a la educación, la

⁸²¹ Comité de Derechos Humanos (1990). Observación general n°. 19: La familia (artículo 23), p. 2, párrafo 7.

⁸²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1994). Recomendación general n°. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, p. 2, párrafo 6.

⁸²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014). Recomendación general n°. 32: Las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, CEDAW/C/GC/32, p. 19, párrafo 51.

atención médica, la propiedad o el empleo”.⁸²⁴ La CEDAW establece, por tanto, que la nacionalidad de una mujer es independiente de la de su cónyuge, y que sus hijos e hijas no pueden resultar apátridas ante la retirada o privación de la nacionalidad de su madre (tampoco de su padre); y esto es así cualesquiera que fuesen los motivos para ella, incluso si estos fueran tan graves como para permitir la aplicación de la excepción del artículo 8.3 que permite la privación que resulta en apatridia.⁸²⁵

ii. Concesión mediante la aplicación del criterio *ius sanguinis*

Los artículos 1.4 y 4.1 hacen suya también la lucha contra la apatridia, pero sobre la base del principio *ius sanguinis*. En concreto, obligan a los Estados de la nacionalidad de los padres a otorgar su nacionalidad a los menores nacidos fuera de su territorio que, de otro modo, serían apátridas. En el primer supuesto, este principio opera cuando la persona afectada por la apatridia supera el límite temporal o el requisito de residencia habitual previstos en el apartado 2 analizado previamente:

“Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona que de otro modo sería apátrida y que no ha podido adquirir la nacionalidad del Estado contratante en cuyo territorio ha nacido por haber pasado la edad fijada para la presentación de su solicitud o por no reunir los requisitos de residencia exigidos, si en el momento del nacimiento del interesado uno de los padres tenía la 2 nacionalidad del Estado contratante mencionado en primer término”.

Sin embargo, esta concesión puede estar limitada por las condiciones establecidas en el apartado 5, y que son similares a las del apartado 2, ya que incluyen plazos de presentación y la exigencia de residencia habitual.

El artículo 4, en su apartado 1 contiene prevé una situación distinta a la anterior:

“Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a una persona que no haya nacido en el territorio de un Estado contratante y que de otro modo sería apátrida

⁸²⁴ *Ibíd.*, p. 20, párrafo 53.

⁸²⁵ ACNUR (2013 a). Op. cit., p. 10, párrafo 41.

si en el momento del nacimiento del interesado uno de los padres tenía la nacionalidad del primero de esos Estados. Si los padres no tenían la misma nacionalidad en el momento del nacimiento de la persona, la legislación de dicho Estado contratante determinará si el interesado sigue la condición del padre o la de la madre. La nacionalidad a que se refiere este párrafo se concederá:

- a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o
- b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada”.

Este precepto también cuenta con un segundo apartado que permite limitar y subordinar la concesión de la nacionalidad por la vía de la solicitud al cumplimiento de requisitos relacionados con los plazos de presentación, con la necesidad de residir habitualmente en el territorio y con la ausencia de antecedentes penales por delitos contra la seguridad nacional, de forma semejante al apartado 2 del artículo 1.

La convención complementa, por lo tanto, los principios de *ius soli* e *ius sanguinis* para obligar a los Estados a conceder su nacionalidad a los niños o niñas nacidas en su territorio o fuera de él, si los padres tienen su nacionalidad, que, de otro modo, serían apátridas. En ambos casos existen dos mecanismos de concesión: uno directo que opera automáticamente o *ex lege*, y otro que requiere una solicitud, en cuyo caso se permiten condiciones a las que subordinar el otorgamiento de la nacionalidad. Todo ello implica que el empleo del principio de *ius soli* sin restricción en un Estado haría irrelevante el artículo 1.1 con respecto a los niños y niñas que nazcan en su territorio, y que la concesión de la nacionalidad por descendencia a todos los niños y niñas nacidos en el extranjero serían siempre compatibles con los artículos 1.4 y 4.1 de la convención.⁸²⁶ Asimismo, este último artículo solo es operativo en tanto en cuanto sigan existiendo Estados que no hayan ratificado la convención; si esta fuera universalmente firmada y suscrita por la

⁸²⁶ ACNUR (2012 c). Op. cit., p. 7.

totalidad de los Estados, estos estarían obligados a velar por evitar la apatridia de todas aquellas personas nacidas en su territorio que de otra forma serían apátridas en virtud del artículo 1.1, por lo que el artículo 4.1 que opera en caso de nacimiento en Estados no parte de la convención quedaría sin razón de ser.

iii. La situación de los expósitos

La Convención incluye en su articulado un precepto que ya estaba presente en el Convenio de La Haya de 1930. Ya se ha manifestado que su artículo 14 contenía una disposición basada en el principio de *ius soli* que es similar a la prevista en el artículo 1.1 de la Convención de 1961. Aquel artículo contenía un segundo párrafo dedicado a huérfanos, a quienes presumía nacidos en el territorio en el que se hallasen, salvo prueba en contrario.

El artículo 2 de la Convención de 1961 es casi idéntico en su formulación: “salvo prueba en contrario, se presume que un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado”. Este precepto va más allá, ya que no solo considera que los niños expósitos han nacido en un Estado determinado, sino que presume también la nacionalidad de sus padres. Ofrece así una doble protección frente a la apatridia a través de la aplicación conjunta de los criterios *ius soli* e *ius sanguinis*. Ya sea mediante uno u otro, aquellos obtendrán, si de otro modo fuesen apátridas, la nacionalidad del Estado en el que han sido encontrados, por entenderse que han nacido en él (artículo 1.1) o porque sus padres tienen la nacionalidad de dicho país (artículo 1.4).⁸²⁷ La nacionalidad así adquirida no puede perderse salvo en el caso de que se comprobase que el expósito en cuestión posee la nacionalidad de otro Estado.⁸²⁸

El texto no estipula la edad en la que un niño es considerado expósito, y la práctica de los distintos Estados es dispar en cuanto al rango de edad dentro del cual se estima que un

⁸²⁷ El criterio *ius sanguinis* contemplado por este artículo no serviría para la aplicación del artículo 4.1, ya que este exige para el empleo de dicho criterio que la persona haya nacido en un Estado no parte de la convención

⁸²⁸ ACNUR (2012 c). Op. cit., p. 12.

menor es huérfano, si bien la mayoría aplica normas que favorecen la inclusión de estos hasta edades más avanzadas, incluyendo en algunos casos la mayoría de edad. Por otro lado, la condición de expósito de este precepto debe extenderse a aquellos niños que no pueden ofrecer información precisa sobre la identidad de sus padres, o aquellos nacidos de personas que no son legalmente reconocidas como sus padres; esto último puede ocurrir en el caso de países en los que el niño haya nacido fuera del matrimonio y no permiten reconocer legalmente como madre a la mujer que dio a luz.⁸²⁹ De alguna forma, este precepto también es un reflejo del artículo 14 del Convenio de La Haya que prevé la aplicación del principio *ius soli* cuando los padres del menor sean desconocidos. Si en aquella se extendía la nacionalidad en esta situación, con más motivo en la Convención de 1961 cuyo objetivo es más ambicioso que el de aquella.

iv. El nacimiento en buques o aeronaves

El artículo 3 extiende el ámbito de aplicación del Convenio, y del principio *ius soli*, a buques y aeronaves registrados en los Estados parte para prevenir posibles situaciones excepcionales de apatridia:

“A los efectos de determinar las obligaciones de los Estados contratantes en la presente Convención, el nacimiento a bordo de un buque o en una aeronave se considerará, según sea el caso, como ocurrido en el territorio del Estado cuyo pabellón enarbole el buque o en el territorio del Estado en que esté matriculada la aeronave”.

El texto hace referencia a buques, sin que ello implique que necesariamente estén destinados al transporte en alta mar, por lo que entran dentro de esta categoría barcos más pequeños que no tienen aquel fin; no obstante, para la aplicación de esta disposición, se requiere que aquel esté registrado en un Estado contratante. Lo mismo sucede con los aviones. Asimismo, este precepto opera tanto cuando el buque se encuentre en aguas

⁸²⁹ *Ibíd.*, p. 12.

internacionales como en un puerto de otro Estado; y también cuando las aeronaves se hallen en el aeropuerto de un Estado distinto donde se esté matriculado.⁸³⁰

B. Pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad

Los artículos 5 a 9 de la Convención 1961 tratan todas las situaciones en las que personas que fueron consideradas nacionales por un Estado conforme a su legislación han dejado de serlo, por haber perdido automáticamente la nacionalidad o porque las autoridades de aquel Estado le han privado de ella. La principal diferencia entre ambas radica en el modo de retirada: la pérdida describe el retiro automático por efecto de la ley, y la privación requiere la actuación de las autoridades.⁸³¹

Debe tenerse en cuenta que una persona es apátrida cuando ningún Estado la considere como nacional suyo; esta falta de reconocimiento puede ser explícita o implícita. Así, la pérdida o privación de la nacionalidad puede ser consecuencia de un acto formal del Estado, pero también de situaciones en las que la práctica estatal muestra que se ha dejado de considerar como nacionales a aquellas personas; por ejemplo, a través de la no renovación arbitraria de documentos de identidad o declaraciones de las autoridades competentes afirmando que no son nacionales del Estado.

Por otro lado, aunque la DUDH, en su artículo 15 no menciona la pérdida de la nacionalidad cuando prohíbe expresamente su privación arbitraria, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece claramente que, “si bien ‘pérdida’ y ‘privación’ abarcan dos procesos diferentes, el resultado es el mismo: el Estado ya no considera ciudadana a la persona afectada, lo cual lleva a la apatridia si no posee otra nacionalidad”.⁸³² Giustiniani afirma que la DUDH emplea el término “privación” en sentido amplio para abarcar también la “pérdida” de una nacionalidad.⁸³³ En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos asemeja ambas figuras cuando emplea “pérdida o

⁸³⁰ *Ibíd.*, p. 13.

⁸³¹ Comité de Derechos Humanos (2013). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 19 de diciembre de 2013, A/HRC/25/28, párrafo 3.

⁸³² *Ibíd.*, párrafo 3.

⁸³³ GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 12.

privación de la nacionalidad” a lo largo de su texto. En cualquier caso, ya sea interpretando el término privación de manera extensiva, como cada uno por separado, el comité ha reiterado que la pérdida o privación de una nacionalidad debe ejecutarse en virtud de una ley y cumplir una serie de garantías procesales y normativas mínimas: debe responder a un fin legítimo, debe emplearse como último recurso, y ser proporcional a los intereses estatales que deban protegerse.⁸³⁴

La protección frente a la privación arbitraria de una nacionalidad está también presente en otros instrumentos internacionales, y así lo refleja el comité cuando manifiesta que se encuentra recogida “implícitamente en las disposiciones de los tratados de derechos humanos que proscriben formas específicas de discriminación”,⁸³⁵ como en la CDPD, cuyo artículo 18 proscribe dicha privación arbitraria en el caso de personas con discapacidad, o la CDN, que regula indirectamente la pérdida o privación de nacionalidad de los niños y niñas. Su artículo 8 obliga a los Estados parte a “preservar su identidad, incluidos la nacionalidad...”, y determina que “cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad”.

i. Pérdida de la nacionalidad

La Convención de 1961 subordina la pérdida de una nacionalidad que pueda convertir a la persona en apátrida a que esta posea o adquiera otra nacionalidad. Así lo establece el artículo 7.6:

“Salvo en los casos a que se refiere el presente artículo, una persona no perderá la nacionalidad de un Estado contratante, si dicha pérdida puede convertirla en

⁸³⁴ Comité de Derechos Humanos (2013). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 19 de diciembre de 2013, A/HRC/25/28, párrafo 4; y Comité de Derechos Humanos (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34, párrafos 25 y 43.

⁸³⁵ Comité de Derechos Humanos (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34, párrafo 26.

apátrida, aunque dicha pérdida no esté expresamente prohibida por ninguna otra disposición de la presente Convención”.

El objetivo último es que nadie se vea afectado por la apatridia con motivo de la pérdida de una nacionalidad; por ese motivo, las excepciones previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 7 son exhaustivas, de forma que no cabe alegar cualquier otra causa de pérdida, aunque “no esté expresamente prohibida” en el resto del articulado de la Convención.

La condición del artículo 7.6 se aplica en situaciones en las que, con motivo de un cambio de estado de la persona, esta pueda resultar en apátrida por perder la nacionalidad. El artículo 5 menciona el matrimonio, el divorcio, la legitimación, el reconocimiento o la adopción, pero esta lista no es exhaustiva; así, ningún cambio en aquel estado puede causar apatridia.⁸³⁶ Asimismo, la pérdida de una nacionalidad que se hace extensiva al cónyuge o a hijos e hijas también debe estar subordinada a la posesión o adquisición de otra nacionalidad (artículo 6). Estos preceptos se deben leer junto con los artículos 9.1 y 9.2 de la CEDAW; el primero de ellos prohíbe el cambio automático o la pérdida de la nacionalidad de la mujer con motivo del matrimonio o de su disolución, y el segundo aborda la igualdad de género en la transmisión de una nacionalidad a hijos e hijas. Cabe recordar lo avanzado anteriormente con relación a la independencia de la nacionalidad de la mujer y del hijo e hija respecto a la de su cónyuge y sus progenitores, respectivamente, por lo que la disolución de un matrimonio no puede derivar en apatridia.

Los artículos precedentes abordan situaciones de posible apatridia por aplicación de la ley. El artículo 7, cuyo último párrafo introduce el principio fundamental referido anteriormente, trata la pérdida de una nacionalidad derivada de actos de la propia persona, como la renuncia. Esta está también subordinada a la posesión o adquisición de otra nacionalidad (artículo 7.1). La solicitud de naturalización en otro Estado está condicionada a la adquisición o garantía de adquirir la nacionalidad de aquel (artículo 7.2). Estos apartados introducen una salvaguarda en situaciones de cambio de nacionalidad permitidos por el artículo 15 DUDH. En el segundo caso, solo se entiende

⁸³⁶ ACNUR (2013 a). Op. cit., p. 9.

aceptable aquella garantía que fuese incondicional; es decir, la que impida que las autoridades de aquel Estado tuviesen la facultad discrecional para decidir sobre la concesión de su nacionalidad.⁸³⁷

El siguiente párrafo (artículo 7.3) prohíbe la apatridia resultante de la salida del país, la residencia en el extranjero, la falta de registro o razones similares, salvo en los casos previstos en los párrafos 4 y 5 del artículo. Así, se permite la pérdida de nacionalidad de personas naturalizadas por su residencia continua en el extranjero durante siete años consecutivos o más, si no declaran su intención de conservarla (artículo 7.4); y, en el caso de nacionales nacidos fuera del territorio del Estado, si estos no han cumplido los requisitos de residencia o de registro determinados por la legislación estatal en el plazo de un año desde la mayoría de edad (artículo 7.5). Con respecto al artículo 7.3, se entiende que no es permisible la pérdida de la nacionalidad que resulte en apatridia en virtud de su texto. Se considera que no existe proporcionalidad porque el impacto sobre la persona sobrepasa los objetivos perseguidos por el Estado, y es que hoy el mayor desplazamiento humano en el contexto internacional hace menos relevante el objetivo de asegurar fuertes vínculos con el Estado de la nacionalidad que durante el momento en el que se redactó la convención.⁸³⁸

ii. Privación de la nacionalidad

Como principio general, el artículo 8.1 prohíbe la privación de la nacionalidad que convierta a la persona en apátrida. Las excepciones a esta regla previstas en los párrafos 2 y 3 del mismo precepto constituyen una lista exhaustiva que deben ser interpretadas de forma restrictiva, cumplir con el principio de proporcionalidad,⁸³⁹ y cuya aplicación,

⁸³⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸³⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁸³⁹ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., p. 580. Estas autoras mencionan el asunto Rottmann como ejemplo para mostrar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea manifestó que la retirada de una nacionalidad adquirida a través de un procedimiento de naturalización mediante engaño no es contraria al Derecho comunitario siempre y cuando dicha retirada cumpla con el principio de proporcionalidad, en Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2010, en el asunto C-135/08 (Janko Rottmann c. Freistaat Bayern), párrafos 40-45 y 50.

además, se está viendo considerablemente reducida por el desarrollo del derecho de los derechos humanos.⁸⁴⁰

El artículo 8.2, letra a), permite la privación de la nacionalidad con base en los motivos para su pérdida incluidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 7; no obstante, se considera que la apatridia no está justificada, ya que no cumpliría con el principio de proporcionalidad. El impacto de aquella sobrepasa el objetivo perseguido por el Estado.⁸⁴¹ La excepción prevista en la letra b) del artículo 8.2 hace referencia a la obtención de la nacionalidad por declaración falsa o fraude. Esta solo es aplicable, por lo tanto, a aquella adquirida a través de una solicitud, de forma que no cabe su extensión a la adquisición de la nacionalidad en virtud de los artículos 1 a 4 de la convención. Además, en primer lugar, el fraude debe ser la causa de la adquisición, lo cual excluye los casos en los que la nacionalidad hubiese podido ser adquirida aun sin la concurrencia de aquel; en segundo lugar, la persona debía ser consciente de la irregularidad, por lo que no cabe la excepción cuando en el proceso de solicitud la persona interesada aportó documentos de mala calidad por causas imputables al Estado emisor; en tercer lugar, también quedaría fuera del ámbito de esta excepción el caso en el que la persona aportara datos incorrectos por temor a que su identidad verdadera pusiera en peligro a su familia en su país de origen.⁸⁴²

Por su parte, la excepción del artículo 8.3 concede un mayor margen de apreciación a los Estados en materia de privación de nacionalidad. Este precepto faculta a aquellos para privar a una persona de su nacionalidad por los motivos exhaustivos contenidos en dicho párrafo, referidos a comportamientos contrarios a su deber de lealtad al Estado. Ello solo será posible si este se reserva este derecho en el momento de adhesión, firma o ratificación de la convención, algo que pocos Estados contratantes han hecho (trece en total). Esta declaración será conforme a la convención si se cumplen tres requisitos: (1) la reserva

⁸⁴⁰ ACNUR (2013 a). Op. cit., p. 12; y ACNUR (2020). Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, HCR/GS/20/05, p. 15.

⁸⁴¹ *Ibíd.*, p. 12.

⁸⁴² *Ibíd.*, p. 13.

debe limitarse expresamente a los motivos estipulados en el artículo 8.3; (2) estos motivos deben existir previamente en la legislación nacional en el momento de la emisión de la declaración; y (3) la facultad para privar de la nacionalidad contenida en los párrafos 2 y 3 del artículo 8 solo puede ser ejercitada de acuerdo a la ley y con las garantías procesales del derecho a una audiencia justa por parte de un órgano independiente.⁸⁴³

La letra a) del artículo 8.3 permite la privación cuando la persona hubiere prestado servicios a otro Estado o recibido dinero de este, desoyendo una prohibición expresa de hacerlo, o cuando su actuación fuese gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado. Se entiende que, en el primer caso, se hace mención expresa a un Estado, por lo que la excepción no sería aplicable en situaciones en las que los servicios o el dinero recibido tengan relación con otros agentes, como grupos armados no estatales, empresas privadas u organizaciones no gubernamentales; en el segundo, con el término *gravemente perjudicial* se requiere que la persona tenga la capacidad para impactar negativamente al Estado, y el hecho de que se atente contra *intereses esenciales* sitúa el umbral muy alto, mucho más que en el caso de intereses nacionales, de forma que esta excepción no se aplica ante delitos penales generales, sino las infracciones más graves como actos terroristas, espionaje o traición.⁸⁴⁴ Según Foster y Lambert, los recientes desarrollos en materia de privación de nacionalidad de personas condenadas por delitos de terrorismo en Estados como Australia, Canadá, el Reino Unido o Bélgica constituyen una amenaza actual a la tendencia positiva de reducir la práctica de la privación arbitraria de una nacionalidad.⁸⁴⁵

La letra b) es un claro ejemplo de lo que se avanzaba más arriba acerca de la creciente inaplicabilidad de las excepciones contenidas en estos párrafos. El artículo 8.3, letra b) permite la privación de nacionalidad que resulte en apatridia de quien preste juramento o

⁸⁴³ BÜCKEN, L. & DE GROOT, R. (2018). Deprivation of nationality under article 8 (3) of the 1961 Convention on the reduction of statelessness. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(1), p. 39.

⁸⁴⁴ ACNUR (2013 a). Op. cit., p. 15. En este sentido, el ACNUR considera que *ciertos* actos terroristas pueden encajar en este precepto, lo cual excluye la aplicación de este supuesto en todos los casos de terrorismo. En ACNUR (2020). Op. cit., p. 19.

⁸⁴⁵ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., p. 581.

haga una declaración formal de lealtad a otro Estado, pero la única situación en la que una persona puede hacer esto es en la etapa final de un procedimiento de adquisición de una nacionalidad, por lo que la apatridia deja de ser un problema. Ello, unido al hecho de la creciente aceptación de la doble nacionalidad, permite concluir que esta letra del artículo 8.3 parece ser irrelevante en muchas circunstancias.⁸⁴⁶

La convención introduce una nueva salvaguarda con respecto a todas estas excepciones previstas en los párrafos 2 y 3: el párrafo 4 del mismo precepto introduce la tutela judicial efectiva ante la privación de nacionalidad en virtud de aquellos. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos la hace extensiva a la pérdida de la nacionalidad, y no solo cuando esta o su privación resulten en apatridia. Unas garantías procesales completas requieren de su conformidad con la ley, de una audiencia justa ante un órgano independiente, la fuerza vinculante para el poder ejecutivo de las decisiones de este último, el derecho de la persona afectada a recibir la decisión por escrito y motivada, y de dar efectividad a aquellas decisiones solo después de haber agotado todos los recursos judiciales. Si se vulneró el derecho internacional con la pérdida o privación de la nacionalidad de una persona, los Estados tienen la obligación de restablecer la situación anterior y, para ello, el recurso principal es la restitución de la nacionalidad, que debe ser automática y con efecto retroactivo al momento de la pérdida o privación.⁸⁴⁷

El artículo 9 prohíbe toda privación de nacionalidad, aunque de ella no derive una situación de apatridia, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos. No obstante, esta enumeración no es exhaustiva ya que la privación (y también la pérdida) de la nacionalidad no puede basarse en la discriminación por ninguno de los motivos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Ello incluye el derecho internacional específico que prohíbe la privación de la nacionalidad (la CEDAW incluye el género en su artículo 9, y la CDPD la discapacidad en su artículo 18), así como la lista del artículo 2 del PIDCP, que incluye los siguientes motivos: “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica,

⁸⁴⁶ ACNUR (2013 a). Op. cit., p. 15.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p. 7.

nacimiento o cualquier otra condición social”. Así, la privación de nacionalidad discriminatoria es la única que está prohibida de forma absoluta por la convención.

iii. Sucesión de Estados

La Convención aborda la posible apatridia derivada de la transferencia territorial con motivo de la sucesión o disolución de Estados. El artículo 10 exige a los Estados contratantes que todo tratado celebrado entre ellos que tenga por objeto el traspaso de territorios contenga disposiciones para asegurar que ninguna persona se convierta en apátrida; insta también a los Estados contratantes a incluir ese tipo de cláusulas en convenios firmados con Estados que no lo sean. En caso de no existir garantías al respecto en los tratados, la Convención establece que la persona que de otro modo sería apátrida adquirirá la nacionalidad del Estado contratante al que se le ha cedido o que ha adquirido el territorio. Se trata de una situación que se ha dado, por ejemplo, cuando personas nacionales de un Estado se encontraban fuera del país cuando este dejó de existir. Así sucedió con quienes vivían fuera de la URSS cuando esta se disolvió. Aquellas personas se encontraron sin nacionalidad, y sin posibilidad de adquirir una nueva.⁸⁴⁸

1.3.4. Organismo de asistencia a personas apátridas

La Convención de 1951 confirió al ACNUR las tareas de supervisión de la aplicación del tratado;⁸⁴⁹ la Convención de 1954 determinó que sería la Secretaría General de las Naciones Unidas la encargada de recibir comunicaciones de los Estados sobre las reformas legislativas realizadas para garantizar la aplicación de la convención;⁸⁵⁰ por su

⁸⁴⁸ BLOOM, T. (2013). *Problematizing the Conventions on Statelessness* (Policy Report 02/01). Barcelona: United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM), p. 5.

⁸⁴⁹ Su artículo 35 establece la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas: “1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención”.

⁸⁵⁰ El artículo 33 referido a la información sobre leyes y reglamentos nacionales determina que “los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de esta Convención”.

parte, el artículo 11 de la Convención de 1961 planteó la creación de un organismo nuevo para asistir a personas afectadas por situaciones de apatridia:

“Los Estados contratantes se comprometen a promover la creación dentro de la órbita de las Naciones Unidas, tan pronto como sea posible después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, de un organismo al que podrán acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a la presente Convención, para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente”.

Sin quererlo, este precepto dio el impulso definitivo al ACNUR para erigirse como el organismo competente para asumir las funciones en materia de apatridia en el seno de Naciones Unidas, incluso las previstas para la Secretaría General conforme al artículo 33 de la Convención de 1954.⁸⁵¹ Desde sus inicios ha sido un actor clave en la protección y defensa de los derechos y condiciones de vida de las personas afectadas por la apatridia en el mundo. Creado después de la Segunda Guerra Mundial, siempre ha tenido responsabilidades con respecto a aquellas, si bien en un principio se limitaba a las que también fueran refugiadas, conforme al mandato establecido por la Convención de 1951. No obstante, con el paso del tiempo y gracias a sucesivas resoluciones de la Asamblea General, fue incorporando gradualmente tareas de protección y vigilancia relacionadas con la apatridia hasta que, desde 1996, todas ellas forman parte ya de su mandato directo, de forma independiente a la asistencia prestada a personas refugiadas.

Así, entre las principales actividades en virtud del artículo 11 de la Convención de 1961, el ACNUR se ha encargado de: (1) dar publicidad a su función a través del establecimiento de canales de comunicación con autoridades estatales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de abogacía; (2) contactar con personas que puedan encontrarse afectadas por situaciones de apatridia y que, por lo tanto, puedan tener derechos conforme a la convención; (3) evaluar el ajuste de la legislación nacional con

⁸⁵¹ MANLY, M. (2014). UNHCR's mandate and activities to address statelessness. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 91.

los artículos de la convención; (4) comprobar si las personas concretas entran dentro del ámbito de aplicación de una disposición específica; y (5) presentar sus conclusiones a la persona interesada, a las autoridades o ante los tribunales, cuando sea necesario como tercera parte interviniente en un procedimiento judicial.⁸⁵²

A. La protección inicial de las personas apátridas

La Primera Guerra Mundial causó un desplazamiento masivo de personas y situaciones de apatridia sin precedentes. El Consejo de la recién creada Sociedad de Naciones decidió crear la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Rusia en 1921 para gestionar la ayuda técnica, referida a la repatriación, traslado y reubicación de personas desplazadas, y ofrecer protección jurídica y política; posteriormente el mandato se extendió a personas refugiadas de Armenia en 1924, y finalmente, en 1928 a turcas y asirias.⁸⁵³ En el seno de esta organización se crearon unos pasaportes para personas apátridas que carecían de documentación con la que solicitar entrada y residencia en un Estado. En 1922, dieciséis Estados acordaron la emisión de certificados en ese sentido para personas refugiadas rusas; posteriores acuerdos extendieron estos documentos para abarcar también a personas armenias, turcas y asirias, así como a alemanas, y del Sarre.

Los pasaportes Nansen, así llamados en honor al Alto Comisionado, el diplomático noruego Fridtjof Nansen, hicieron posible que las personas apátridas tuvieran por primera vez una identidad legal, aunque en palabras de Sammartino, se trataban de un anti pasaporte, ya que reconocían la ausencia de nacionalidad.⁸⁵⁴ Se trataba de documentos de viaje dirigidos a personas refugiadas, y no a apátridas que no lo fueran, ya que entonces se concebía que ambas figuras estaban incluidas en la primera. Carecían de periodo de validez, y no concedían el derecho de retorno al país de emisión a quienes lo poseían, quienes seguían estando obligados a solicitar la autorización correspondiente. Así fue en

⁸⁵² ACNUR (2010 b). Actuación del ACNUR para afrontar la apatridia: Nota sobre estrategias a seguir (marzo de 2010), p. 20, párrafo 69.

⁸⁵³ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). A Study of Statelessness. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1, p. 26.

⁸⁵⁴ SAMMARTINO, A. H. (2010). *The Impossible Border: Germany and the East, 1914-1922*. Nueva York: Cornell University Press, p. 181.

un principio, pero con motivo de la Segunda Guerra Mundial, y las necesidades de las personas desplazadas por este segundo conflicto bélico, mediante un acuerdo de 1946, los documentos de viaje se hicieron extensivos a todas las personas refugiadas con un periodo de validez de entre uno y dos años, pero esta vez con una cláusula de retorno, que permitía a sus titulares volver al país de emisión de estos certificados; se trataba de documentos similares a los propuestos posteriormente por la Convención de 1951 en su artículo 28.⁸⁵⁵

Con la muerte de Fridtjof Nansen en 1930, la anterior Oficina se disolvió y se dio paso a la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, dedicada en exclusiva al aspecto humanitario de la asistencia a personas refugiadas, mientras que la protección jurídica y política le fue encargada a la Secretaría General de la Liga. Bajo su mandato se produjo la Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados de 1933, aplicable a aquellos de origen ruso, armenio, turco y asirio, conforme a su artículo 1.⁸⁵⁶ El gobierno noruego solicitó, sin éxito, tanto en 1935 como un año más tarde, que el mandato de la Oficina cubriese tanto a personas refugiadas como apátridas como categorías separadas. La Oficina cerró sus operaciones en 1938, y la Oficina del Alto Comisionado para todos los Refugiados fue la encargada, desde entonces, de supervisar la entrada en vigor de la Convención de 1933 así como de la adoptada en 1938 con relación a los refugiados alemanes, y de ofrecer tanto la asistencia técnica como humanitaria a todas las personas refugiadas: ya no solo se concebía en esta categoría a las de origen ruso, armenio, turco o asirio, sino también a las alemanas, austriacas y checoslovacas.⁸⁵⁷

No obstante, las medidas de la Sociedad de Naciones eran insuficientes para gestionar el problema de refugiados creado por el régimen nacionalsocialista en Alemania; el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt propuso la celebración de una

⁸⁵⁵ ACNUR (1978). Note on Travel Documents for Refugees, EC/SCP/10, párrafos 6-7.

⁸⁵⁶ Convention relating to the International Status of Refugees (1933). Sociedad de Naciones, 28 de octubre de 1933. *League of Nations Treaty Series*, vol. CLIX No. 3663. El mencionado artículo 1 establecía lo siguiente: “the present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees, as defined by the Arrangements of May 12th, 1926, and June 30th, 1928, subject to such modifications or amplifications as each Contracting Party may introduce in this definition at the moment of signature or accession”.

⁸⁵⁷ Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). A Study of Statelessness. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1, pp. 27-28.

conferencia internacional que finalmente adoptó la creación del Comité Intergubernamental para los Refugiados, con sede en Londres. Con el objetivo inicial de agilizar el éxodo de personas desplazadas desde Alemania y Austria y proporcionarles alternativas de reubicación, en 1943 su mandato se extendió a todas las personas refugiadas europeas, incluidas las españolas.⁸⁵⁸

Ese mismo año, en noviembre de 1943, los aliados establecieron la Administración de Ayuda y Rehabilitación de Naciones Unidas (“UNRRA”, por sus siglas en inglés) para ofrecer ayuda y apoyo a la rehabilitación de las zonas afectadas por el conflicto. Asistió a personas refugiadas en las zonas bajo control de los aliados, y tuvo como objetivo de futuro agilizar la repatriación de personas una vez se terminase la guerra.⁸⁵⁹

Finalizada la guerra, la Oficina del Alto Comisionado para todos los Refugiados se disolvió y sus funciones fueron asumidas por la Comisión.⁸⁶⁰ Naciones Unidas manifestó que “el problema de los refugiados y personas desplazadas, de todas las categorías, es de una urgencia inmediata”,⁸⁶¹ por lo que creó la Organización Internacional de Refugiados (“OIR”), con un mandato más extenso y similar a la de la Comisión,⁸⁶² que terminaría sus operaciones en breve. Esta nueva agencia asumió las tareas de la mencionada Comisión y de la UNRRA, cuyo mandato no fue renovado, y centró sus tareas en la reubicación de personas, así como en su identificación, registro, ayuda y asistencia; la repatriación no era ya el objetivo, tal y como establecía la resolución de la Asamblea General que dio pie a su creación:

⁸⁵⁸ “All persons whatever they may be, who, as a result of events in Europe, have had to leave or may have to leave their countries of residence because of the danger to their lives or liberties on account of their race, religion or political beliefs”. VAN HEUVEN GOEDHART, M. G. J. (1954). *The Problem of Refugees*. En *Académie de Droit International, Recueil des cours 1953, Vol. 83* (págs. 265-371). Leiden: A. W. Sijthoff, pp. 273-274.

⁸⁵⁹ McBRIDE, M. (2009). *Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR History*. *New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 182*, p. 2.

⁸⁶⁰ PRAKASH SINHA, S. (1971). *Asylum and International Law*. La Haya: Martinus Nijhoff, p. 127.

⁸⁶¹ AGNU (1946 a). Resolución 8 (I), adoptada el 12 de febrero de 1946, sobre el problema de los refugiados, A/RES/8(I).

⁸⁶² AGNU (1946 b). Resolución 62 (I), adoptada el 15 de diciembre de 1946, por la que se aprueba la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados, A/RES/62(I), Anexo I, p. 86.

“no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada que no estando incluida en las disposiciones del párrafo (d) que viene a continuación, después de imponerse plenamente los hechos e inclusive la información adecuada suministrada por los gobiernos de sus propios países, con entera libertad y en forma definitiva y terminante, exprese razones válidas en contra del regreso a su país de origen”.⁸⁶³

La OIR no contó con el apoyo unánime de los Estados y fue víctima de la política de la Guerra Fría: el bloque oriental se negaba a repatriar a antiguos nacionales, mientras que el bloque occidental, en especial, Estados Unidos, mostró su disgusto con respecto a la financiación de la organización. No obstante, la comunidad internacional consideraba necesaria la existencia de un órgano encargado del problema del refugio y del desplazamiento forzado. Se optó por dismantelar la OIR y por crear una nueva organización respondiendo a la preocupación de Estados Unidos en cuanto a su financiación, la Asamblea General decide crear una oficina cuyos gastos de orden administrativo, y solo esos, serían sufragados por el presupuesto de las Naciones Unidas; los gastos derivados de sus actividades serían costeados mediante contribuciones voluntarias),⁸⁶⁴ a su deseo de que tuviera una duración temporal y definida, y a su interés de que fuera un organismo completamente apolítico;⁸⁶⁵ así surge el ACNUR.

B. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la apatridia

El estatuto del ACNUR, adoptado por la Asamblea General,⁸⁶⁶ establece un mandato inicial para la protección internacional de personas refugiadas, a aquellas ya reconocidas

⁸⁶³ AGNU (1946 a). Resolución 8 (I), adoptada el 12 de febrero de 1946, sobre el problema de los refugiados, A/RES/8(I).

⁸⁶⁴ AGNU (1949). Resolución 319 (IV), adoptada el 3 de diciembre de 1949, sobre refugiados y apátridas, A/RES/319(IV). Este documento establece que “a menos que la Asamblea General tome otra decisión ulterior, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas otros gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y que todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias”.

⁸⁶⁵ McBRIDE, M. (2009). Op. cit., p. 3.

⁸⁶⁶ AGNU (1950). Resolución 428 (V), adoptada el 14 de diciembre de 1950, sobre el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/428(V).

como tales por los anteriores organismos, así como las que lo sean con motivo de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Las personas apátridas quedan excluidas, salvo que se trate también de personas que a su vez sean refugiadas: aquella persona que “debido a fundados temores de ser perseguida ..., se encuentre fuera del país de su nacionalidad ... o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él”. Este contenido del capítulo segundo, párrafo 6, letra a, del estatuto del ACNUR fue posteriormente adoptado por la Convención de 1951, en su artículo 1A(2).

En aquel estatuto, el mandato del ACNUR, recogido en su párrafo 8, incluía, entre otras funciones: promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a refugiados, vigilando aplicación y proponiendo modificaciones; asistir a gobiernos y a particulares en el retorno voluntario; facilitar la admisión de refugiados en los territorios de los Estados; tratar de obtener permisos para que los refugiados trasladen sus posesiones materiales necesarias para su reasentamiento; obtener información estadística sobre el número de personas desplazadas; estar en contacto permanente con gobiernos y organizaciones interesadas; y facilitar la coordinación de esfuerzos de organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

La siguiente resolución de la Asamblea General, de ese mismo día, decidió convocar la conferencia de plenipotenciarios que adoptaría la Convención de 1951 y que marcó el inicio de la separación de la problemática del refugio y aquella relativa a la apatridia, que hasta entonces habían sido conjuntamente abordadas por entender que toda persona apátrida era a su vez refugiada. En la mencionada Convención de 1951, el ACNUR es mencionado expresamente en su artículo 35 relativo a la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas; se establece que los Estados cooperarán con dicho organismo “en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones” de la convención, y que le informarán cuantitativa y cualitativamente sobre la condición de los refugiados, el grado de cumplimiento de la convención, y sobre la normativa estatal en materia de asilo que entre en vigor.

La Convención de 1954 fue un calco de la Convención de 1951, con algunas excepciones, como la ausencia de un artículo como el anterior. El artículo 33 de la Convención de 1954 contempla también la obligación estatal de informar sobre las leyes y reglamentos que aprueben, pero el órgano competente para recibir las comunicaciones es la Secretaría General de las Naciones Unidas, también encargada de velar por el cumplimiento de la convención. Se ignora, por lo tanto, la existencia de un organismo como el ACNUR que ya había iniciado sus operaciones.⁸⁶⁷ No obstante, la necesidad de una agencia para la protección de las personas apátridas se hizo evidente en la preparación de la Convención de 1961. En esta fase, un borrador de convención contemplaba la creación de una agencia y de un tribunal para la defensa de los derechos de las personas apátridas. Esta propuesta fue rechazada en parte, ya que el artículo final no incluyó el establecimiento de un tribunal, pero sí se mantuvo la idea de crear un organismo, por su relevancia a la hora de asistir a personas apátridas carentes de recursos financieros y de los conocimientos necesarios para solicitar los derechos contenidos en la Convención de 1961.⁸⁶⁸

La Convención de 1961 tenía prevista su entrada en vigor en 1975, transcurridos dos años desde la sexta ratificación. Conforme a su artículo 20.2, la Secretaría General de las Naciones Unidas debía recordar a la Asamblea General “a más tardar después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la cuestión de la creación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, del organismo mencionado en ese artículo”. Según aquella, el ACNUR era la mejor opción, ya que muchas personas refugiadas dentro del mandato de dicha agencia eran a su vez apátridas, pero la propuesta contó con la oposición del bloque oriental, que entendía que las personas apátridas no eran refugiadas y, por lo tanto, no eran del interés de dicho organismo.⁸⁶⁹ No obstante, se logró un acuerdo, y, en 1974, la Asamblea General encomendó al ACNUR que asumiera “provisionalmente las funciones previstas en virtud de la Convención para reducir los casos de apatridia, conformidad con su artículo 11, una vez que la Convención haya

⁸⁶⁷ En la práctica, el ACNUR ha sido el organismo que ha realizado las funciones asignadas a la Secretaría General en dicha disposición, en MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 91.

⁸⁶⁸ BATCHELOR, C. A. (1995). Op. cit., pp. 252-254.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, pp. 254-256.

entrado en vigor”.⁸⁷⁰ También se acordó que, debido a dicha transitoriedad, la Asamblea General revisaría la creación de un organismo a tal efecto en su siguiente periodo de sesiones. Dicha temporalidad fue descartada en 1976 por la Asamblea General, que, teniendo en cuenta la anterior resolución, concluyó que el ACNUR estaba desempeñando “las funciones previstas en la Convención sin ninguna consecuencia financiera para las Naciones Unidas” e instó a dicho órgano a “que siga desempeñando dichas funciones” de manera indefinida.⁸⁷¹

El ACNUR se convirtió, así, en la agencia para la protección de las personas apátridas, aunque no formaron oficialmente parte de su mandato hasta 1996, momento en el que la Asamblea General consideró que debía proseguir “sus actividades en favor de los apátridas, en ejercicio de la función, prevista en su mandato, de prestar protección internacional y tratar de que se tomen medidas preventivas, así como en cumplimiento de las obligaciones que le imponen las resoluciones de la Asamblea 3274 (XXIV), de 10 de diciembre de 1974, y 31/36, de 30 de noviembre de 1976”.⁸⁷² El ACNUR ha recibido asimismo el reconocimiento universal de los Estados como agencia fundamental y competente en esta materia, como demuestra el hecho de que en los pocos casos en los que se ha rechazado su actuación por parte de los gobiernos ha sido consecuencia de que los Estados en cuestión consideraban que los asuntos no eran de apatridia, y no con motivo de cuestionar la competencia del ACNUR para abordarla.⁸⁷³ La Secretaría General de las Naciones Unidas reiteró el mandato del ACNUR en materia de identificación, prevención y reducción de apatridia, y de protección de personas apátridas, pero afirmó que este organismo no debe estar solo en el objetivo de erradicar la apatridia. Así, entiende que todos los órganos y estructuras de Naciones Unidas deben aumentar sus esfuerzos

⁸⁷⁰ AGNU (1974). Resolución 3274 (IV), adoptada el 19 de diciembre de 1974, sobre la cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de apatridia, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención, A/RES/3274(XXIX).

⁸⁷¹ AGNU (1976). Resolución 31/36, adoptada el 30 de noviembre de 1976, sobre la cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de apatridia, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención, A/RES/31/36.

⁸⁷² AGNU (1996). Resolución 50/152, adoptada el 9 de febrero de 1996, sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/50/152, párrafo 14.

⁸⁷³ MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 91.

para abordar esta problemática ya que resolver tanto las causas como las consecuencias de dicha situación son prioridades fundamentales dentro del objetivo general de esta institución de reforzar el imperio de la ley. Al ACNUR le corresponde liderar la coordinación entre Estados, organizaciones internacionales y regionales, y organizaciones de la sociedad civil.⁸⁷⁴

De forma más general, las funciones concretas del ACNUR en el ámbito de la apatridia fueron definidas posteriormente con detalle en unas conclusiones de su Comité Ejecutivo en 2006: “la identificación de los apátridas, la prevención y la reducción de la apatridia y la protección de los apátridas”.⁸⁷⁵

i. Identificación de personas apátridas

Esta función conlleva la realización de estudios e investigaciones junto con las autoridades, instituciones académicas y personas expertas con el objetivo de “individualizar a las poblaciones apátridas y a las poblaciones de nacionalidad indeterminada”, así como “comprender las razones que dan lugar a la apatridia, todo lo cual serviría de base para elaborar estrategias encaminadas a resolver el problema”, y establecer “una metodología más formal y sistemática para la reunión, actualización y distribución de datos” que mejore la información estadística.⁸⁷⁶ Aunque se han logrado avances significativos en la recopilación de información,⁸⁷⁷ la identificación de personas apátridas es compleja, y se diferencia claramente de la de las personas refugiadas, quienes han tenido que cruzar una frontera internacional. La mayoría de las personas apátridas se encuentran en el territorio del país donde han nacido y se encuentran mezcladas con la

⁸⁷⁴ Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, p. 3.

⁸⁷⁵ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006; esto fue aprobado posteriormente por la AGNU en su resolución 61/137, adoptada el 19 de diciembre de 1996, sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/61/137, párrafo 4.

⁸⁷⁶ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006, p. 2, letras b-d.

⁸⁷⁷ En 2004, solo había información de treinta Estados, y en la actualidad el ACNUR cuenta con datos de setenta y ocho, en MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 101; y en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019 a). Op. cit., p. 51.

población general, por lo que suele ser difícil identificarlas dentro de las bases de datos estadísticos estatales.⁸⁷⁸ La labor del ACNUR en este sentido ha llegado a identificar a 3,9 millones de personas apátridas en el mundo, aunque la agencia estima que la verdadera cifra de personas afectadas por la apatridia es significativamente superior;⁸⁷⁹ se trata de un grave problema, ya que la ausencia de información sobre el número de personas apátridas y sobre sus necesidades de protección restan efectividad a las medidas que se adoptan para erradicar la apatridia.⁸⁸⁰

Las funciones de identificación van más allá de la mera contabilización de personas afectadas por la apatridia. Entre otras tareas, se busca conocer las causas que dan lugar a dicha situación, evaluar los perfiles poblacionales de personas afectadas por la apatridia, su situación en materia de derechos humanos, y determinar las vías u obstáculos existentes para que adquieran una nacionalidad.⁸⁸¹ Ello requiere, en concreto, el análisis de las leyes sobre nacionalidad de los territorios en los que se implementen esas acciones, la asistencia y sensibilización en materia de apatridia a las autoridades y apoyar la inclusión de la categoría de apátrida dentro del censo o registros administrativos para conseguir información estadística futura mediante esos sistemas.⁸⁸²

ii. Prevención de la apatridia

Este objetivo concreto diferencia claramente las funciones del ACNUR en materia de apatridia de las de asilo: en el campo del refugio, este organismo generalmente actúa una vez se ha producido la huida y se ha cruzado una frontera internacional, mientras que, en cuestiones de apatridia, las tareas en este objetivo concreto van encaminadas a la prevención de la aparición de situaciones de apatridia; además, son generalmente las más rentables.⁸⁸³

⁸⁷⁸ MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 101.

⁸⁷⁹ ACNUR (2019 a). Op. cit., p. 51.

⁸⁸⁰ MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 102.

⁸⁸¹ *Ibid.*, p. 101.

⁸⁸² Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, p. 9.

⁸⁸³ MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 103.

Este objetivo presenta cinco áreas diferenciadas con el mismo fin: (1) promover la ratificación de la Convención de 1961;⁸⁸⁴ (2) examinar las leyes sobre nacionalidad para conocer sus lagunas y operar reformas legislativas que incluyan garantías para prevenir la apatridia en el nacimiento y en posteriores etapas vitales, a través, por ejemplo, de la eliminación de la discriminación de género en la transmisión de una nacionalidad, y del establecimiento de medidas que eviten la apatridia en sucesión de Estados; (3) facilitar la inscripción de los nacimientos, ya que constituyen un medio de prueba fundamental del vínculo entre la persona y el Estado en cuestión;⁸⁸⁵ y (4) empoderar a personas apátridas a través de campañas de sensibilización y de información sobre los derechos de adquisición de una nacionalidad, sobre la protección frente a la privación arbitraria de una nacionalidad, y sobre el acceso a documentos de identidad y de aquellos que reconocen la nacionalidad de su titular.⁸⁸⁶

iii. Reducción de la apatridia

La adhesión a la Convención de 1961 es también aquí un componente esencial, ya que su firma obliga a los Estados a garantizar el derecho de todo niño y niña a una nacionalidad si, de otro modo, fuese apátrida; si sus disposiciones se aplicaran efectivamente de manera universal, la apatridia podría desaparecer. Dicho instrumento refleja que el verdadero

⁸⁸⁴ El ACNUR destaca que la adhesión a la Convención de 1961 es una forma de que los Estados muestren su compromiso con los derechos humanos y estándares humanitarios, incluido el derecho a una nacionalidad; asimismo, ofrece a dichos Estados herramientas para abordar los problemas derivados de los conflictos de leyes sobre nacionalidad, evita el desplazamiento de personas al concederles el derecho a una nacionalidad, fomenta así la seguridad y estabilidad nacional al evitar la expulsión y marginación causada por la apatridia, y otorga derechos políticos fomentando la participación de las personas en la sociedad, en ACNUR (2014 b). Prevención y reducción de la apatridia: Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, p. 8.

⁸⁸⁵ Anunciado por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR en Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2010). Birth Registration: A Topic Proposed for an Executive Committee Conclusion on International Protection, párrafo 3; se trata de un documento que dio pie a las Conclusiones sobre Registro Civil de 2013: Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2013). Conclusión sobre Registro Civil, 111 (LXIV), de 2013, 9-11. Asimismo, el ACNUR considera que las personas que habitan zonas fronterizas, las minorías, las personas migrantes y las poblaciones nómadas son categorías en riesgo de apatridia por carecer de registro de su nacimiento, ACNUR (2010 b). Op. cit., p. 12, párrafo 35.

⁸⁸⁶ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006, p. 3, letras h-k. También en Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, pp. 10-11.

vehículo que permite la reducción completa de la apatridia es la adquisición de una nacionalidad. El anterior Alto Comisionado Guterres destacó la necesidad de actuar con urgencia para erradicar la apatridia crónica.⁸⁸⁷

En este sentido, se plantean dos vías para lograr este objetivo fundamental: (1) reformar las leyes sobre nacionalidad para establecer definiciones más inclusivas de quiénes son consideradas como personas nacionales por los Estados; (2) agilizar los procesos de naturalización⁸⁸⁸ y de adquisición de una nacionalidad en general.

Teniendo en cuenta que la exclusión social puede operar tanto como causa como consecuencia de situaciones de apatridia, se entiende que los Estados deben permitir la integración de las personas que se hallen en situaciones prolongadas de apatridia, como en el ámbito educativo, sanitario, laboral y de vivienda. La información es también clave, y por eso se recomienda empoderar a las personas afectadas por la apatridia mediante el establecimiento de servicios jurídicos para quienes carecen de recursos económicos o se encuentran en exclusión social.⁸⁸⁹

iv. Protección de personas apátridas

Aunque el desarrollo de instrumentos de derechos humanos que ofrecen protección a todas las personas con independencia de su nacionalidad ha llevado a que se afirme que la Convención de 1954 tiene ahora un valor limitado,⁸⁹⁰ esta contiene disposiciones que no se encuentran en ningún otro tratado, y ningún otro mecanismo de ámbito internacional o regional establece un régimen de protección para personas apátridas de manera

⁸⁸⁷ “We need decisive action to resolve the situation of millions of people around the world who have been stateless for generations, with profound implications for their human rights. These protracted statelessness situations are not a problem to be addressed at some future date. Solutions are needed now, and I call on all States to make a firm commitment to ending statelessness within the next decade”. GUTERRES, A. (2012). High Commissioner’s Opening Statement to the 63rd Session of ExComm (1 October 2012).

⁸⁸⁸ El ACNUR recomienda establecer procedimientos simplificados, reducir las tasas económicas, así como los requisitos de residencia o cualquier otro, en ACNUR (2010 b). Op. cit., p. 14, párrafo 45.

⁸⁸⁹ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006, p. 4, letras n-r. También en Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, pp. 11-12.

⁸⁹⁰ MANLY, M. (2014). Op. cit., p. 112.

específica. Así, sigue siendo crucial la ratificación de dicha convención, ya que ello, además de reflejar el compromiso del Estado en cuestión en este asunto, garantiza que las personas afectadas por la apatridia accedan a su protección para vivir con seguridad y dignidad, ofrece un marco para la identificación de personas apátridas en un territorio, les concede derechos básicos, seguridad y estabilidad, evitando así el desplazamiento de dichas personas, y fomenta el reconocimiento internacional del estatuto de apátrida.⁸⁹¹

En efecto, la proclamación de los derechos humanos en la DUDH se extiende a las personas apátridas. No obstante, tal y como se ha reflejado en el segundo capítulo de este trabajo, la incompleta *desnacionalización* de aquellos impide que quienes carecen de una nacionalidad tengan garantizado su ejercicio efectivo. Las personas apátridas se encuentran en una situación de vulnerabilidad jurídica que requiere de todos los mecanismos internacionales disponibles para asegurar su inclusión en el mundo jurídico y en la comunidad en la que se hallan, durante su camino en busca de la adquisición de una nacionalidad concreta. La Convención de 1954 es uno de ellos, y el único dirigido a la protección jurídica de aquellas. Es por ello esencial para cubrir las lagunas y vacíos legales producidos por la necesidad de ser titular de una nacionalidad para poder ejercer los derechos a los que toda persona tiene derecho por el mero hecho de existir.

Por ese motivo, el ACNUR tiene como objetivo promover la adhesión de dicha convención. El Comité Ejecutivo del ACNUR insta a los Estados a ratificarla, pero solicita también que, aquellos Estados que no sean parte, traten a las personas apátridas en su territorio conforme al derecho internacional de los derechos humanos y que faciliten su naturalización.⁸⁹² Formar parte de la Convención de 1954 es un paso esencial, pero igual de fundamental es facilitar el acceso al estatuto jurídico que recoge su articulado, mediante el establecimiento de procedimientos de estatuto de apátrida, y para ello se insta también a fomentar el contacto de personas apátridas con recursos jurídicos y organizaciones sociales para abordar su situación concreta. No obstante, el propio

⁸⁹¹ ACNUR (2014 c). Protección de los derechos de los apátridas: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, p. 8.

⁸⁹² El Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR hace referencia a aquellas personas “apátridas que vivan legalmente” en el territorio del Estado en cuestión.

ACNUR reconoce que la concesión del estatuto de apátrida a través de este procedimiento puede no ser lo apropiado en el caso de “poblaciones apátridas en un contexto no migratorio [que] permanecen en su ‘propio país’ y puede ser denominado como poblaciones *in situ*”, para las cuales se recomienda que los Estados “[lleven] a cabo campañas orientados a la nacionalidad o a los esfuerzos de verificación de la nacionalidad en lugar de los procedimientos de determinación de la apatridia”;⁸⁹³ según dicho organismo, “no deberían dedicarse recursos a la determinación de la condición de persona apátrida, cuando la meta inmediata y realista es la adquisición, readquisición o confirmación de la nacionalidad por parte de dicha población. Generalmente esto se aplicará a las situaciones prolongadas de apatridia, en las que una población entera tiene vínculos significativos con un Estado donde además reside”.⁸⁹⁴

Por otro lado, también se resalta que la capacitación del personal de las autoridades como un aspecto relevante: aunque se admita la diferencia de trato entre nacionales y no nacionales como práctica no discriminatoria, la formación en derechos humanos garantiza un estándar mínimo de protección para todas las personas apátridas, se encuentren o no en un Estado que haya ratificado la Convención de 1954.⁸⁹⁵

C. El Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024)

El ACNUR ha ido gradualmente extendiendo su labor en el abordaje de la apatridia. Entre 2009 y 2013, el presupuesto para esta materia, que forma ya uno de sus cuatro pilares, se

⁸⁹³ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 25-26 (párrafo 58).

⁸⁹⁴ ACNUR (2010 b). Op. cit., p. 16, párrafo 50.

⁸⁹⁵ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006, p. 4, letras t y u. También en Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, p. 13.

triplicó hasta alcanzar los 36 millones de dólares estadounidenses.⁸⁹⁶ La cifra ha seguido incrementándose hasta los 71,4 millones de 2019.⁸⁹⁷

Uno de los principales motivos de ese aumento de su dotación financiera para cubrir las actividades de su mandato relativas a la apatridia es el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024), la primera estrategia internacional de ámbito universal que tiene como objetivo erradicar todas las situaciones de apatridia en una década, así como evitar que surjan posteriormente. Se trata de un plan que no altera el mandato anteriormente referido, sino que lo complementa; es decir, se da un impulso a la estrategia general del ACNUR en materia de apatridia con los objetivos y acciones incluidos en este plan, que se fundamenta en el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos, y muy especialmente en los de apatridia.

i. Objetivos y acciones estratégicas

Como se ha señalado, el fin último de esta estrategia global, también conocida como campaña #IBelong (“Yo pertenezco”), es poner fin a la apatridia para el año 2024. Para ello, se destacan tres objetivos que, en su conjunto, buscan alcanzar aquel fin: (a) resolver las principales situaciones de apatridia; (b) prevenir el surgimiento de nuevos casos de apatridia; y (c) mejorar la identificación y protección de poblaciones apátridas. Concretamente, se han diseñado diez acciones concretas para llevar a cabo dichas tareas: (1) resolver las principales situaciones existentes de la apatridia; (2) asegurar que ningún niño o niña nazca apátrida; (3) eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad; (4) prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios; (5) prevenir la apatridia en los casos de sucesión de Estados; (6) conceder el estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización; (7) garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia; (8)

⁸⁹⁶ ACNUR (2014 d). Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024). Noviembre de 2014, p. 6.

⁸⁹⁷ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2020). Updates on budgets and funding (2019, 2020-2021), p. 4, table II.2. En la página 6 de este mismo documento se anuncia un presupuesto de 81,6 millones de dólares para este pilar durante 2020.

expedir documentación de nacionalidad a aquellos que tienen derecho a ella; (9) adherirse a las convenciones de las Naciones Unidas sobre la apatridia; (10) mejorar la calidad y cantidad de los datos sobre las poblaciones apátridas.

En 2020, el fin de la apatridia sigue estando lejos, pero la labor del ACNUR en el apoyo y asistencia técnica a los Estados, autoridades competentes, y organizaciones privadas a través de este plan ha arrojado resultados positivos, como lograr la erradicación de la apatridia en Kirguizistán, que se convirtió en 2019 en el primer Estado en conseguirlo.⁸⁹⁸ A continuación, se muestran otros ejemplos de logros alcanzados en cada una de las distintas acciones concretas:

- Acción 1 - Resolver las principales situaciones existentes de la apatridia; (2) asegurar que ningún niño o niña nazca apátrida

El Gobierno tailandés anunció que había concedido la nacionalidad a 18.000 personas apátridas entre 2013 y 2015.⁸⁹⁹ Aunque parte de esa campaña tuvo lugar antes de la puesta en marcha del plan del ACNUR, Tailandia ha seguido tomando medidas en ese sentido, y en 2019 anunció que agilizaría el registro de estudiantes no tailandeses en el sistema de registro nacional, con el objetivo de beneficiar a 60.000 estudiantes indocumentados que podrán solicitar la nacionalidad si cumplen con los requisitos previstos en la legislación.⁹⁰⁰

Asimismo, el apoyo del ACNUR a una organización no gubernamental local en Malasia ha resultado en 12.396 solicitudes de nacionalidad de personas apátridas y 3.534 reconocimientos de nacionalidad, hasta el 1 de septiembre de 2019.⁹⁰¹

- Acción 2 - Asegurar que ningún niño nazca apátrida

⁸⁹⁸ BATHA, E. (2019). Kyrgyzstan makes history as it ends plight of last 'legal ghosts'. *Reuters*, 4 de julio de 2019.

⁸⁹⁹ SPINDLER, W. (2015). Thousands of stateless people given nationality in Thailand, *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, 1 de diciembre de 2015 [web].

⁹⁰⁰ ACNUR (2019 c). The Campaign to End Statelessness: October – December 2019 Update, p. 8.

⁹⁰¹ ACNUR (2019 d). The Campaign to End Statelessness: July – September 2019 Update, p. 9.

Armenia reformó su ley sobre nacionalidad de 1995 para garantizar que ningún niño o niña naciera apátrida. A partir de una modificación del 7 de mayo de 2015, todo niño o niña que nazca en Armenia, y que de otro modo fuese apátrida, tendrá nacionalidad armenia.⁹⁰²

- Acción 3 - Eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad

El Gobierno de Madagascar se comprometió en 2015 a eliminar la discriminación de género en su ley sobre nacionalidad,⁹⁰³ y dicha promesa se materializó mediante una reforma legal en 2017.⁹⁰⁴

Bahamas anunció en 2016 un referéndum para añadir la igualdad de género en su legislación sobre nacionalidad siguiendo las recomendaciones del ACNUR,⁹⁰⁵ aunque finalmente el resultado electoral avaló la discriminación existente.⁹⁰⁶

En Sierra Leona se modificó en 2017 la ley sobre nacionalidad para eliminar la discriminación de género y permitir así a las madres transmitir su nacionalidad a sus hijos e hijas con independencia de su marido.⁹⁰⁷

- Acción 4 - Prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios

El Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño estudió el caso de un menor sursudanés de origen sudanés, y recomendó a Sudán que le concediera su nacionalidad porque, de otro modo, sería apátrida; asimismo, le instó a aplicar esta misma solución a casos similares, así como a reformar su legislación para garantizar la igualdad de género en asuntos de nacionalidad para poner fin a la discriminación contra

⁹⁰² Artículo 11 de la Ley de ciudadanía de la República de Armenia de 1995.

⁹⁰³ ACNUR (2015 a). The Campaign to End Statelessness: December 2015 Update, p. 3.

⁹⁰⁴ ACNUR (2017 b). The Campaign to End Statelessness: April 2017 Update, p. 4. Véase también ACNUR (2017 c). Madagascar: UNHCR welcomes new law giving men and women equal rights to transfer nationality to children, 3 de febrero de 2017 [web].

⁹⁰⁵ ACNUR (2016 a). The Campaign to End Statelessness: April 2016 Update, p. 4.

⁹⁰⁶ Global Campaign for Equal Nationality Rights. A Loss for Gender Equality and Equal Nationality Rights in The Bahamas [web].

⁹⁰⁷ ACNUR (2017 d). The Campaign to End Statelessness: July 2017 Update, p. 3. Véase también Global Campaign for Equal Nationality Rights. Sierra Leone Enshrines Equal Right of Women to Pass Nationality to Children [web].

menores de origen sursudanés.⁹⁰⁸ La Asamblea Nacional de Sudán decidió en junio de 2018 modificar su ley sobre nacionalidad para devolver la nacionalidad sudanesa a aquellas personas que la perdieron con motivo de la independencia de Sudán del Sur en 2011, de forma que la nueva reforma permite el acceso a la nacionalidad sudanesa de personas de origen sursudanés que hubieren residido en las partes del norte de Sudán desde 1924, y garantiza, además, a las madres sudanesas conferir su nacionalidad en caso en el que el padre sea sursudanés.⁹⁰⁹ Se trata de una medida que afecta también a las acciones 2, 3 y 5.

- Acción 5 - Prevenir la apatridia en los casos de sucesión de Estados

La reforma mencionada en el párrafo anterior operada por la Asamblea Nacional de Sudán es un ejemplo de buena práctica en el sentido de esta acción centrada en abordar situaciones de apatridia en el caso de sucesión estatal.

El ACNUR también ha organizado formaciones en este sentido en Burkina Faso en 2017, para regiones con disputas territoriales como Níger y Mali donde existe riesgo de apatridia.⁹¹⁰

- Acción 6 - Conceder el estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización

Costa Rica estableció en 2016 un reglamento para crear un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Su séptimo considerando menciona expresamente que “el establecimiento de tal procedimiento constituye un objetivo importante en la ‘Acción N° 6’ del Plan Global del Alto Comisionado de las Naciones

⁹⁰⁸ Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (2018). Decision on the Communication Submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People’s Legal Aid Centre (PLACE) Against the Government of Republic of Sudan the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERRWC), Communication No. 005/Comm/001/2015, Decision No. 002/2018.

⁹⁰⁹ ACNUR (2018 c). The Campaign to End Statelessness: October – December 2018 Update, p. 8. Véase también SUDAN TRIBUNE (2018). Sudan’s parliament reinstates nationality to people of South Sudanese origin, *Sudan Tribune*, 10 de junio de 2018.

⁹¹⁰ ACNUR (2017 d). Op. cit., p. 3.

Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) para Terminar con la Apatridia (2014-2024), como una forma de identificar y proteger a las personas apátridas”.⁹¹¹

En cuanto al acceso al procedimiento en sí, el Tribunal Constitucional de Hungría concluyó en 2015 que todas las personas apátridas tenían derecho a acceder al estatuto de apátrida previsto por la legislación húngara; hasta entonces, solo aquellas personas apátridas en situación regular en el territorio tenían la posibilidad de solicitarlo.⁹¹²

Con respecto a la naturalización, una decisión del Tribunal Civil de Roma de 2016 sentó el precedente para permitir que las personas gitanas nacidas en Italia pudiesen adquirir la nacionalidad italiana.⁹¹³

- Acción 7 - Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia

El Gobierno de Rumanía aprobó en 2016 una orden de urgencia que reformó la legislación para simplificar el proceso en caso de registro tardío del nacimiento, eliminando así el riesgo de apatridia entre menores, y asegurándoles el acceso a servicios sociales, sanidad, educación y otros derechos fundamentales.⁹¹⁴

De forma similar, Senegal agilizó el registro tardío del nacimiento en 2017 mediante un decreto presidencial que eliminaba las tasas del procedimiento.⁹¹⁵

- Acción 8 - Expedir documentación de nacionalidad a aquellos que tienen derecho a ella

El ACNUR inició junto con el Gobierno de Níger en 2017 un proyecto censal en la región de Diffa que incluía el uso de un registro biométrico para reducir el riesgo de apatridia en

⁹¹¹ Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, N°. 39620-RE – G.

⁹¹² Tribunal Constitucional de Hungría (2015). Decisión 6/2015 (II.25), de 25 de febrero de 2015, sobre si el término “regular” en la Sección 76(I) de la Ley II de 2007 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países es contrario a la Ley Fundamental y su consecuente anulación.

⁹¹³ EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE (2016). Italian Court Decision Brings Europe One Step Closer to Ending Romani Statelessness, *European Roma Rights Centre*, 17 de marzo de 2016.

⁹¹⁴ ACNUR (2016 b). The Campaign to End Statelessness: October 2016 Update, p. 4. Se trata de la Ordonanța de urgență nr. 33/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind actele de stare civilă și actele de identitate ale cetățenilor români, en vigor desde el 30 de junio de 2016

⁹¹⁵ ACNUR (2017 b). Op. cit., p. 4.

la zona, en la que se estimaba que el 82% de la población carecía de documentación que acreditase su identidad o su estado civil.⁹¹⁶

Este organismo también ha apoyado en 2019 a los Gobiernos de Filipinas e Indonesia en el registro de 3.000 personas de origen indonesio cuyos parientes tuvieran derecho a un visado especial para personas no migrantes, en las ciudades filipinas de Davao y General Santos.⁹¹⁷

- Acción 9 - Adherirse a las convenciones de las Naciones Unidas sobre la apatridia

El impulso del ACNUR en este sentido ha sido destacable. En la última década se han adherido a la Convención de 1954 sesenta y siete Estados, catorce desde el inicio de la campaña del ACNUR, del total de noventa y cuatro ratificaciones; con respecto a la Convención de 1961, ha habido diecinueve ratificaciones desde 2014, y treinta y siete en los últimos diez años, para un total de setenta y cinco adhesiones hasta la fecha.⁹¹⁸ España ha sido uno de los diecinueve Estados en ratificar la Convención de 1961 en este periodo.⁹¹⁹

- Acción 10 - Mejorar la calidad y cantidad de los datos sobre las poblaciones apátridas

⁹¹⁶ ACNUR (2017 d). Op. cit., p. 4. Véase también ANIAMEY (2017). Atelier de validation du document de Projet de Recensement Administratif et de Développement à vocation Humanitaire (PRAD/H) : Une identification biométrique des personnes pour une meilleure assistance humaine, *aNiamey*, 21 de abril de 2017.

⁹¹⁷ ACNUR (2019 e). The Campaign to End Statelessness: April – June 2019 Update, p. 9. Véase también ARADO, J. P. (2019). Kin of Indonesian descendants to get special visa, *SunStar*, 16 de abril de 2019.

⁹¹⁸ Para conocer el detalle de firmas, ratificaciones y adhesiones a ambos tratados, véase UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, *Convention relating to the Status of Stateless Persons* [web] y UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, *Convention on the Reduction of Statelessness* [web], respectivamente.

⁹¹⁹ Instrumento de adhesión a la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961. BOE núm. 274, de 13 de noviembre de 2018, páginas 110084 a 110101 (18 págs.).

En este punto, se pueden citar los informes de Serbia de 2016,⁹²⁰ y de Lituania y Suecia en 2017,⁹²¹ que tuvieron como objetivo identificar a las personas apátridas en sus territorios.

ii. Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia de 2019

La campaña #IBelong alcanzó su punto intermedio en 2019. El ACNUR celebró un evento de alto nivel en Ginebra para juntar a Estados, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y personas apátridas con el fin de hacer un balance del plan mundial iniciado en 2014. La reunión sirvió para destacar los logros, determinar los retos de la campaña, así como para conocer los compromisos futuros de todas las partes intervinientes.

En total, siete Estados han modificado sus leyes para evitar la apatridia infantil; dos han eliminado la discriminación por motivos de género en sus leyes sobre nacionalidad; once han establecido procedimientos para el reconocimiento del estatuto de apátrida; nueve han implementado reformas para facilitar la naturalización; y veinticuatro han ratificado alguna de las dos convenciones.⁹²² Por otro lado, las distintas partes intervinientes en el evento se comprometieron a realizar, entre otras, las siguientes acciones antes de 2024: establecer procedimientos de reconocimiento del estatuto de apátrida; mejorar la identificación de personas apátridas y las causas de apatridia, así como garantizar el registro de su nacimiento; y evitar la discriminación de género.

Para Batchelor, existen cinco claves para lograr el fin propuesto por la campaña:⁹²³

1. La asociación entre el Estado, organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones apátridas.

⁹²⁰ ACNUR (2016 c). Persons at Risk of Statelessness in Serbia: Progress Report 2010-2015. Junio de 2016, Belgrado.

⁹²¹ ACNUR (2016 d). Mapping Statelessness in Lithuania. Mayo de 2016, Estocolmo; y ACNUR (2016 e). Mapping Statelessness in Sweden. Diciembre de 2016, Estocolmo.

⁹²² BATCHELOR, C. A. (2019). Assessment of the #IBelong Campaign Mid-Point and the High-Level Segment on Statelessness. *Statelessness and Citizenship Review*, 1(2), pp. 308.

⁹²³ *Ibíd.*, pp. 312-314.

En Kirguistán, primer país en erradicar la apatridia en su territorio, el trabajo realizado por la organización liderada por Azizbek Ashurov junto con el gobierno central y local ayudó a resolver 10.000 casos de apatridia; esta labor le fue reconocida con el Premio Nansen para los Refugiados en 2019.⁹²⁴

2. Los Estados deben ser proactivos y asumir su responsabilidad.

Aunque el artículo 15 de la DUDH establece el derecho a una nacionalidad para todas las personas, su concesión sigue siendo competencia exclusiva de los Estados, por lo que es difícil conjugar la teoría con la práctica. Batchelor considera esencial que los Estados establezcan sus propios planes de acción nacionales para acabar con la apatridia teniendo en cuenta que los beneficios de la inclusión son muy superiores a las limitaciones inherentes de las políticas exclusivas.⁹²⁵

3. Eliminar la discriminación de género en las leyes sobre nacionalidad.

La incapacidad de la mujer para transmitir su identidad o su nacionalidad a sus hijos o hijas motivada por leyes discriminatorias limitan la posición de la mujer en la sociedad y crean situaciones de apatridia. En este sentido, Batchelor considera que los obstáculos legales que impiden la igualdad de género en el reconocimiento de una nacionalidad deben considerarse áreas clave sobre las que la campaña debe centrar su atención en su segunda mitad de vigencia.

4. Erradicar la apatridia infantil.

Para Batchelor, una sencilla forma de terminar con la apatridia en una generación requeriría que los Estados concedieran su nacionalidad a todo niño o niña nacidos en su territorio o que sean descendientes de padres o madres nacionales, si de otro modo fueran apátridas.

5. Establecer sistemas integrados para identificar y resolver la apatridia.

⁹²⁴ ACNUR (2019 f). Premio Nansen para los Refugiados.

⁹²⁵ BATCHELOR, C. A. (2019). Op. cit., p. 313.

Se basa en el hecho de que es más fácil prevenir la apatridia que mitigar los riesgos potenciales de aparición de problemas de apatridia.

6. Ofrecer información anual sobre apatridia.

Para garantizar la eficacia de las medidas dirigidas a poner fin a la apatridia, los Estados deben establecer una metodología y unos mecanismos que aseguren la provisión de información estadística fiable y actualizada sobre poblaciones apátridas en su territorio.

El principal reto con el que se enfrenta la campaña es la falta de universalidad de su alcance. Muchos Estados son parte de las convenciones sobre apatridia, y la apatridia ha entrado en escena en la comunidad internacional como elemento perturbador de los derechos humanos que debe ser abordado con inmediatez; de hecho, parece existir una concienciación y determinación para actuar y resolver las situaciones de apatridia. Asimismo, durante el evento de Ginebra, las partes intervinientes realizaron más de 350 promesas para contribuir con los objetivos de la campaña, y cabe destacar que el plan ha resuelto la situación de apatridia de más de 200.000 personas en sus primeros cinco años, y que, como ya se ha observado, se ha logrado su erradicación en Kirguistán. No obstante, este número no es muy alentador si tenemos en cuenta que incluso el número de 3,9 millones de personas apátridas identificadas por el ACNUR se considera una pequeña parte del número real de personas en dicha situación; además, los compromisos de los Estados no son vinculantes, e incluso si se plasman posteriormente en textos que sí lo son, el plan carecería de la universalidad necesaria para dotarle de plena efectividad.⁹²⁶

Por ello, es fundamental, por un lado, lograr mecanismos de identificación eficaces que muestren la realidad de las personas apátridas, tanto en números como en cuanto a sus necesidades de protección; y, por otro, lograr la asociación de instituciones, organizaciones no gubernamentales y poblaciones apátridas en todos los Estados, con el objetivo de garantizar, como dice Batchelor, como mínimo, el derecho a una nacionalidad

⁹²⁶ Por ejemplo, si los compromisos se hacen realidad, solo habría ciento ocho ratificaciones de la Convención de 1954 y noventa y cinco de Convención de 1961 para 2024.

de todo niño o niña y poner fin así a la apatridia en el plazo de una generación. La identificación es crucial para conocer las causas y las consecuencias de la apatridia en un territorio dado, y aquella colaboración garantiza el acceso a datos e información pertinente en dicha labor. Conocer el número de personas apátridas y su situación no es una cuestión de mera estadística, sino que ello permite que las autoridades competentes diseñen políticas eficaces para proteger a las personas afectadas por la apatridia y a reducir y prevenir su ocurrencia.

CAPÍTULO IV

LA IDENTIFICACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS APÁTRIDAS EN ESPAÑA: EL ESTATUTO DE APÁTRIDA

1. Introducción

La apatridia en España ha generado poca literatura en comparación con materias relacionadas como la nacionalidad o el asilo, y cuando lo ha hecho, ha sido precisamente como parte incidental de ellas. Esto es así en España, pero también en el ámbito internacional. Hanley afirma que la apatridia es una pieza clave de la experiencia humana global del derecho internacional, pero que permanece invisible en este campo, probablemente porque esta problemática concierne a personas corrientes, no a Estados; a la práctica, y no tanto a la teoría; y al débil, no al fuerte.⁹²⁷

Este capítulo aborda la cuestión de la apatridia en España desde varias perspectivas, coincidentes con dos de las cuatro tareas principales del ACNUR bajo su mandato, y que fundamentan sus estrategias en virtud del Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024): la identificación y protección de las personas apátridas; por su parte, la prevención y reducción de la apatridia serán tratadas en el siguiente capítulo.⁹²⁸

Se pretende abarcar los aspectos más relevantes de este problema. Las personas afectadas por la apatridia sufren vulneraciones de derechos humanos al carecer de una nacionalidad que habilita para el ejercicio de derechos fundamentales. Por ello, los Estados deben proteger dicha situación de vulnerabilidad conforme a los estándares internacionales, y aquí la Convención de 1954 es esencial y clave; pero el compromiso de la comunidad internacional va más allá de la mera protección de personas apátridas, puesto que la concesión de un estatuto jurídico identificativo que reconozca la carencia de nacionalidad y que conceda a su titular una serie de derechos nunca puede ser equiparable a los beneficios que una nacionalidad trae consigo, por lo que el derecho internacional contempla una serie de instrumentos, entre los que destaca la Convención de 1961, para prevenir y reducir la apatridia, mediante reglas para la adquisición de una nacionalidad,

⁹²⁷ HANLEY, W. (2014). Op. cit., pp. 322 y 327.

⁹²⁸ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006; esto fue aprobado posteriormente por la AGNU en su resolución 61/137, adoptada el 19 de diciembre de 1996, sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/61/137, párrafo 4. Y también en ACNUR (2014 c). Op. cit., p. 2.

así como a través del establecimiento de garantías que eviten situaciones de apatridia. No obstante, todo ello resulta ineficaz si el Estado en cuestión no adopta las medidas oportunas para garantizar el acceso a dicho sistema de protección y para que su política legislativa aborde los vacíos legales y mecanismos que generan situaciones de apatridia. Por ese motivo, es esencial identificar, para conocer, a las poblaciones apátridas, sus causas y consecuencias, con el fin último de abordar la protección de dichas personas, y la prevención y reducción de la apatridia a través de todos los medios que estén a su alcance.⁹²⁹

El capítulo comienza con un apartado sobre la identificación de las personas apátridas, una tarea compleja, pero que refleja un aumento cuantitativo reciente, una tendencia que puede verse consolidada con motivo del también reciente incremento sostenido del desplazamiento humano hacia el territorio del Estado español, ya sea como país de tránsito o de destino de la ruta migratoria. Los siguientes apartados tratarán la protección de las personas apátridas en España, inexistente hasta comienzos de este siglo, a través del análisis del estatuto de apátrida. Con este análisis se pone de manifiesto la deficiente identificación de las personas apátridas en el territorio, y las lagunas en su protección, especialmente en el caso de las personas solicitantes del estatuto de apátrida.

2. La presencia de la apatridia en España: la identificación de personas apátridas en el territorio

2.1. Datos estadísticos

Se ha advertido al final del capítulo tercero de la importancia de la identificación de personas o colectivos apátridas en un territorio, así como su relación con la protección de dichas personas, y con la reducción y la prevención de situaciones de apatridia. Esto solo es posible si se realiza de forma adecuada, y si se va más allá de la mera contabilización

⁹²⁹ Por ejemplo, las situaciones de apatridia surgidas como consecuencia de la sucesión de Estados pueden requerir unas políticas legislativas encaminadas a evitar la apatridia sobrevenida que establezcan reglas de reconocimiento o determinación de una nacionalidad determinada, mientras que las situaciones de apatridia originaria pueden necesitar de medidas administrativas que potencien la inscripción registral de nacimientos.

de personas, ya que esta identificación se orienta a conocer su situación, las causas de su apatridia, para prevenir y reducirla, y sus consecuencias, para ofrecer una protección que se ajuste a sus necesidades.

También se ha destacado la complejidad de llevar a cabo esta tarea eficazmente. El primer obstáculo al que se enfrenta es el objeto de medida, la persona apátrida. ¿Quién es apátrida? En principio, aquella persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a la definición que ofrece el artículo 1.1 de la Convención de 1954. Pero, como se ha analizado anteriormente, esta es la descripción de la persona apátrida *de iure*, que deja fuera a aquellas personas que, teniendo un vínculo jurídico oficial con un Estado determinado, no pueden ejercer su nacionalidad por ser esta inefectiva (apatridia *de facto*). Asimismo, ¿quién determina que una persona es apátrida *de iure*? Se entiende que pueden considerarse como apátridas reconocidos, es decir, *de iure*, a aquellas personas a las que se les ha concedido el estatuto de apátrida, por reunir los requisitos que la legislación en cuestión establece para el reconocimiento de dicha figura.⁹³⁰ ¿Qué sucede, por lo tanto, con las personas solicitantes del estatuto mientras no se resuelve su expediente? Y, ¿las personas indocumentadas? Van Waas destaca que estas personas, al igual que aquellas con nacionalidad indeterminada, se encuentran en riesgo de apatridia o ser apátridas, pero que, cuando se encuentran en su país de origen, autodefinirse como apátridas puede ser contraproducente, por lo que tienden a referir ser titulares de la nacionalidad de dicho país; en todo caso, considera esta autora que cuando la situación de indocumentación es prolongada en el tiempo, e incluso intergeneracional, llega un punto en el que debe reconocerse a esas personas como apátridas.⁹³¹

Esto se complica si tenemos en cuenta que muchos instrumentos de medición emplean cuestionarios: muchas personas pueden desconocer su situación de apatridia y reflejar una nacionalidad que, en realidad, no tienen, y otras, por reticencia o negación de su propia

⁹³⁰ Algunas personas reúnen los requisitos para que se les conceda el estatuto de apátrida, pero, a su vez, entran dentro del ámbito de aplicación de alguna cláusula de exclusión que impide dicha concesión. No pueden optar al reconocimiento de apátridas *de iure*, pero, al carecer de nacionalidad, son realmente apátridas.

⁹³¹ VAN WAAS, L. (2014 c). The World's Stateless: a new report on why size does and doesn't matter. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 15 de diciembre de 2014].

situación, pueden informar de una nacionalidad que no les corresponde. Además, algunos instrumentos de medición, como los censos o la información estadística registral exigen una vivienda para que la persona sea contabilizada, por lo que se pueden ignorar personas apátridas en situación de sinhogarismo. Por otro lado, el ACNUR, organismo referente mundial en la recopilación de estadísticas sobre apatridia, solo tiene en cuenta a aquellas personas apátridas que se encuentran bajo su mandato de apatridia; es decir, se excluye de esta categoría a aquellas personas apátridas que son, a su vez, refugiadas, pero también a personas de origen palestino que quedan fuera tanto de la Convención de 1954 como de la Convención de 1951 por ser receptoras de protección y asistencia del OOPS.⁹³² El propio ACNUR reconoce que la información que recibe de los gobiernos tiende a infrarrepresentar la cifra real de personas apátridas en el territorio en cuestión porque los Estados suelen emplear métodos dirigidos a eliminar falsos positivos.⁹³³

No es de extrañar, por lo tanto, que existan discrepancias significativas entre las cifras globales de personas apátridas recopiladas por el ACNUR (4,2 millones en 2019),⁹³⁴ y las que este mismo organismo estima (10 millones en 2017),⁹³⁵ o las apuntadas por una organización internacional como ISI (15 millones).⁹³⁶

Esta complejidad se refleja también en el contexto español. El Instituto Nacional de Estadística (“INE”) recopila información estadística sobre distintas variables poblacionales desde el primer censo moderno de 1857. Los realizados durante el siglo XIX contenían una categoría para contabilizar a las personas extranjeras residentes, pero no fue hasta el siglo XX cuando la información recopilada incluía subcategorías de nacionalidad. En los tres primeros, de los años 1900, 1910 y 1920, se introdujeron

⁹³² ACNUR (2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, p. 31. De igual forma lo interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el párrafo 48 de su sentencia de 19 de diciembre de 2012, en el asunto C-364/11 (El Klott, A Radi e Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal).

⁹³³ ACNUR (2019 g). UNHCR Statistical Reporting on Statelessness. *UNHCR Statistics Technical Series: 2019/I*, pp. 3-4.

⁹³⁴ ACNUR (2020 a). Op. cit., p. 59.

⁹³⁵ ACNUR (2018 a). Op. cit., p. 51. El ACNUR dejó de hacer estimaciones a partir de ese año y desde entonces solo indica que es probable que la cifra real de personas apátridas sea muy superior.

⁹³⁶ Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2019). Op. cit., p. 1.

diversas nacionalidades, y la etiqueta “Sin clasificar”.⁹³⁷ En 1930 se eliminó esta,⁹³⁸ y en los censos de 1940 y 1950 se convirtió en “No consta”.⁹³⁹

Todas esas subcategorías podían incluir a personas apátridas, pero también a otras con nacionalidades distintas a las aparecidas en las tablas de la encuesta poblacional, por lo que no existen fuentes fiables para conocer la presencia y extensión cuantitativa de la apatridia en España durante esas décadas. Fue a partir de 1961 cuando aparece, por primera vez, la subcategoría “Sin nacionalidad”, junto con “Sin determinar país”.⁹⁴⁰ En 1983 se renombró la etiqueta como “Apátrida”,⁹⁴¹ empleándose, desde ese mismo año, en todos los anuarios del INE con efectos retroactivos a 1973 en adelante. La categoría “Apátrida” reemplazó a “sin nacionalidad” desde ese momento, incluyendo en aquella el mismo número de personas que el referido a las integradas en la etiqueta “sin nacionalidad”. Con la salvedad de la problemática referida anteriormente en cuanto a la contabilización de personas apátridas, desde 1961 se puede, cuanto menos, obtener una imagen numérica más o menos representativa de la cuestión en España.

Hasta 2010, año a partir del cual se obtiene simultáneamente información estadística del máximo de fuentes disponibles en estos momentos (INE, ACNUR, Eurostat y el Ministerio del Interior), el número de personas recogidas en las estadísticas del INE oscilaban entre las 1.976 personas “sin nacionalidad” durante el año 1970 y las 259

⁹³⁷ INE (2020 a). *Censo de población de 1900. Tomo II: Clasificación de la población de hecho por sexo, estado civil e instrucción elemental*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 521; INE (2020 b). *Censo de población de 1910. Tomo II: Clasificación de la población de hecho por sexo, estado civil e instrucción elemental*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 495; e INE (2020 c). *Censo de población de 1920. Tomo V: Clasificación de los habitantes por su profesión*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 505.

⁹³⁸ INE (2020 d). *Censo de población de 1930. Tomo IV: Extranjeros*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, pp. 482-497.

⁹³⁹ INE (2020 e). *Censo de población de 1940. Tomo IV: Resúmenes por provincias y capitales*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 83; e INE (2020 f). *Censo de población de 1950. Tomo III: Clasificaciones detalladas de la población de hecho*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, pp. 363 y 367.

⁹⁴⁰ INE (2020 g). *Anuario 1970. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 71.

⁹⁴¹ INE (2020 h). *Anuario 1983. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 83.

“apátridas” de 1998, con una media anual de 934 personas “sin nacionalidad” (1961-1972) o “apátridas” (1973-2009).⁹⁴²

Desde 2010 se aprecia una significativa tendencia al alza en el número de personas apátridas recogidas por las distintas fuentes consultadas. La Tabla 2 muestra la evolución en esta última década.

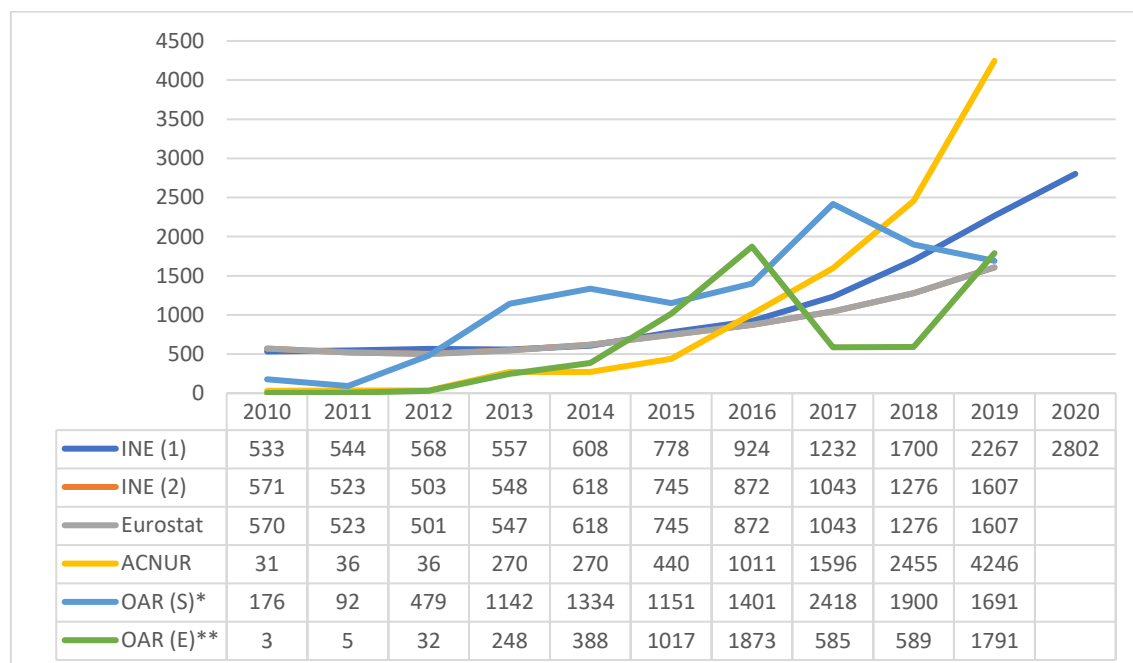


Tabla 2. Número de personas apátridas en España (2010 - 2020)

Leyenda:

INE (1): Cifras oficiales de población de los municipios españoles (revisión del padrón municipal).

INE (2): Cifras de población.

OAR (S): Solicitudes de estatuto de apátrida.

OAR (E): Estatuto de apátrida reconocido (tanto administrativa como judicialmente).

Fuente: INE, Eurostat, ACNUR, y Dirección General de Política Interior (Ministerio del Interior).⁹⁴³

⁹⁴² Información estadística recopilada de: INE (2020 i). *Anuario 1997. Clasificación a 31 de diciembre según nacionalidad*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 101; INE (2020 j). *Anuario 1987. Clasificación por nacionalidad, en 31 de diciembre*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 83; INE (2020 k). *Anuario 1977. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 71; INE (2020 l). *Anuario 1967. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, p. 71; e INE (2020 m). *Estadística del Padrón Continuo. Principales series de población desde 1998*. Tabla “Población extranjera por nacionalidad, provincias, sexo y año” [en línea].

⁹⁴³ La información estadística ha sido recogida de anuarios y tablas del INE, de Eurostat, de los informes de tendencias globales del ACNUR y los de protección internacional elaborados por la Dirección General

Los datos ponen de manifiesto la dificultad de contabilizar a las poblaciones apátridas, como se ha adelantado anteriormente. Con respecto al INE, las cifras que ofrece la estadística del padrón continuo reflejan el recuento de población empadronada a 1 de enero de cada año y se trata de una medición estática de carácter administrativo. Por su parte, las cifras de población explican dinámicas demográficas y, sobre la base del censo realizado cada diez años, se estiman flujos demográficos, entre los que se incluyen los nacimientos, defunciones, y las migraciones.⁹⁴⁴ Para esto último, se emplea una estimación independiente, la estadística de migraciones. Esta no solo cuenta las altas y bajas del padrón, sino que selecciona las compatibles con su normativa,⁹⁴⁵ por lo que, por ejemplo, se eliminan las estancias inferiores a un año, por no considerarse residencia habitual en virtud de la definición de este término empleada. La información proporcionada por uno y otro método, por lo tanto, tiene dos puntos de desconexión: las cifras de población emplean como base el censo y tienen carácter demográfico y dinámico, mientras que la estadística del padrón continuo es una imagen estática de la población empadronada cada año.

Pero también hay diferencias, aunque mínimas, entre el INE y Eurostat, a pesar de que este último emplee la estadística de cifras de población que le traslada el INE,⁹⁴⁶ y de que ambos utilizan las mismas definiciones de “apátrida”, “nacionalidad” y “residencia habitual”.⁹⁴⁷ Sin embargo, los resultados entre los organismos son, en ocasiones,

de Política Interior del Ministerio del Interior. Por motivos de espacio, se omite el listado individualizado de cada pieza aquí, y se recomienda su consulta en el apartado de referencias al final de este trabajo.

⁹⁴⁴ El procedimiento sigue las normas establecidas en el Reglamento (UE) n.º 1260/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 sobre estadísticas demográficas europeas. DOUE de 10 de diciembre de 2013, L 330/39.

⁹⁴⁵ Reglamento (CE) n.º 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) no 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros. DOUE de 31 de julio de 2007, L 199/23.

⁹⁴⁶ Eurostat (2020 a). *Metadata and quality report on European demographic and migration statistics. National Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*. Compiling agency: National Statistics Institute of Spain. Bruselas: Eurostat.

⁹⁴⁷ Eurostat toma la siguiente definición de “apátrida”: “person who is not considered a national by any State under the operation of the law” (fuente: Eurostat (2020 b). *Concepts and definitions: Stateless person*. Reference and Management Nomenclatures. Bruselas: Eurostat); entiende que “nacionalidad” “denotes the particular legal bond between an individual and his/her State, acquired by birth or naturalization, whether by declaration, choice, marriage or other means according to national legislation” (fuente: Eurostat (2020

ligeramente dispares, como se puede comprobar en los años 2010, 2012 y 2013, en los que la cifra no coincide.

Ya sea a través de la estadística del padrón continuo o mediante los datos de cifras de población, esta metodología es problemática a la hora de identificar efectivamente a todas las personas apátridas presentes en España. Esta información vincula a la población con una vivienda, tanto a través del censo como del empadronamiento; pero, es más, el padrón municipal exige a nacionales de terceros países aportar un pasaporte o una tarjeta de residente. Las personas apátridas en situación administrativa irregular, por carecer de cualquiera de esos documentos, y aquellas en situación de sinhogarismo quedan excluidas de esta estadística. El censo en España tiene un obstáculo añadido en la identificación de personas apátridas: en el censo de población y viviendas de 2011, aparecen las categorías “Países africanos sin relaciones diplomáticas”, “Países americanos sin relaciones diplomáticas”, “Países asiáticos sin relaciones diplomáticas”, “Países europeos sin

c). *Population (demo_pop)*. *Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*. *Compiling agency: Eurostat, The Statistical Office of the European Union*. Bruselas: Eurostat, apartado 3.4); y describe “residencia habitual” como “the place where a person normally spends the daily period of rest, regardless of temporary absences for purposes of recreation, holidays, visits to friends and relatives, business, medical treatment or religious pilgrimage. The following persons alone are considered to be usually residents of the geographical area in question: those who have lived in their place of usual residence for a continuous period of at least 12 months before the reference time; or those who arrived in their place of usual residence during the 12 months before the reference time with the intention of staying there for at least one year” (fuente: mismo apartado del mismo documento anteriormente referido). El INE define “nacionalidad” como el “vínculo jurídico particular entre un individuo y su Estado, adquirido mediante nacimiento, naturalización, declaración, opción, matrimonio y otras fórmulas acordes con la legislación nacional” (fuente: INE (2020 n). *Glosario de Conceptos: Nacionalidad*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística); y “apátrida”, indirectamente, en la definición de “adquisición de nacionalidad” como persona “sin reconocimiento de nacionalidad por parte de ningún Estado” (fuente: INE (2019). *Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes. Metodología*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, p. 6); la descripción de “residencia habitual” es una traducción de la ofrecida por el Eurostat: “l Lugar donde una persona normalmente pasa los periodos diarios de descanso, sin tener en cuenta las ausencias temporales por viajes de ocio, vacaciones, visitas a familiares y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa. No obstante, se ha de puntualizar que sólo se considerarán residentes habituales en una circunscripción territorial: aquellos que, según la definición anterior, hubieran residido habitualmente en la misma por un periodo continuado de al menos doce meses, o aquellos que, según la definición anterior, hubieran establecido su residencia habitual en la misma hace menos de doce meses, pero tuvieran intención de permanecer en ella al menos un año” (fuente: INE (2020 ñ). *Glosario de Conceptos: Residencia habitual*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística). Esta definición es la recogida por el artículo 2, letra d, del Reglamento (UE) n°. 1260/2013 mencionado anteriormente.

relaciones diplomáticas”, y “Países oceánicos sin relaciones diplomáticas”, por lo que estas pueden solaparse con la de “Apátridas”.⁹⁴⁸

El ACNUR ofrece unas cifras dispares, pero también con un incremento relevante desde 2010. Los datos aportados por este organismo presentan también problemas, como se ha advertido más arriba. El ACNUR solo contabiliza a aquellas personas bajo su mandato de apatridia, excluyendo de este a apátridas que son, a su vez, refugiadas, y a personas de origen palestino que, aunque se encuentren en España, se considere que pueden seguir bajo la asistencia del OOPS, aunque no sea así en la práctica.

Por último, el Ministerio del Interior refleja el número de personas solicitantes del estatuto de apátrida en España y de personas con dicho estatuto reconocido, tanto en vía administrativa como por los tribunales. Este último indica el número mínimo de personas que han sido reconocidas oficialmente como apátridas (*apatridia de iure*) en España en un año determinado. El número de solicitudes no puede equipararse al número de personas apátridas *de iure*, pero sí sirve para ofrecer una aproximación cuantitativa de personas que pueden encontrarse en riesgo de apatridia y que son potenciales apátridas *de iure* a la espera de su reconocimiento. En todo caso, los datos del Ministerio del Interior de los últimos cinco años parecen indicar un número mayor de personas apátridas que el ofrecido por el resto de bases de datos, si tenemos en cuenta que, en este caso, el número es acumulativo, y no estático y descriptivo del sumatorio del número total de personas apátridas en un año concreto, como muestran el INE, Eurostat y el ACNUR; es decir, si consideramos que las personas a las que se les ha concedido el estatuto de apátrida en los últimos años no han emigrado y han permanecido en España, su número ascendería a más de 5.500 personas en 2020.

Todo lo expuesto en este apartado nos indica la falta de información fiable y actualizada de bases de datos con metodologías comunes que faciliten la recopilación de datos estadísticos que permitan conocer el número de personas apátridas y su origen. El Plan

⁹⁴⁸ INE (2020 o). *Censos de Población y Viviendas 2011: Población extranjera por sexo, edad (grupos quinquenales) y país de nacionalidad*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024) del ACNUR manifiesta claramente que:

“para que los Estados respondan adecuadamente a la apatridia y para permitir que el ACNUR cumpla con su mandato, así como para medir el progreso en la implementación del Plan de Acción Mundial, son esenciales los datos cuantitativos y el análisis cualitativo, el cual debe incluir una evaluación sobre la escala de la situación en términos de la magnitud y la extensión geográfica; el perfil de la población afectada (incluyendo su composición demográfica con datos desglosados por sexo y edad); un análisis sobre las causas y efectos de la apatridia (incluso en términos de derechos civiles, políticos, sociales y económicos) y un panorama sobre los obstáculos y soluciones potenciales”.⁹⁴⁹

A ello va dirigida la Acción 10 de dicha estrategia global; en concreto, a “mejorar la cantidad y calidad de los datos sobre las poblaciones apátridas”. Pero también el Consejo de la Unión Europea ha reconocido la importancia de la identificación de personas apátridas, así como la necesidad de que los Estados miembros intercambien buenas prácticas en materia de recopilación de información estadística fiable sobre personas apátridas.⁹⁵⁰

La apatridia, por lo tanto, está presente en España. Lo ha estado desde que existen registros estadísticos que contabilizan a las personas carentes de nacionalidad en el territorio, y dicha problemática continúa, con un número de personas en aumento, especialmente en los últimos años, en los que aquel se ha triplicado e incluso quintuplicado, dependiendo de la fuente consultada, desde el año 2015.

2.2. La apatridia en España: un fenómeno migratorio

La información presentada hasta ahora permite afirmar la presencia creciente de la apatridia en España, con independencia de la fuente empleada, pero hacen falta datos

⁹⁴⁹ ACNUR (2014 d). Op. cit., p. 24.

⁹⁵⁰ Consejo de la Unión Europea (2015). *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness*.

desglosados para conocer mejor las características de las poblaciones apátridas en el territorio.

Las memorias anuales de 2006 y 2007 de la OAR contenían información detallada del número de solicitantes del estatuto de apátrida, y de resoluciones favorables y desfavorables por país de origen. Sin embargo, sus informes desde 2008 hasta 2016, incluido, solo reflejan la cifra de solicitudes totales y de resoluciones favorables o desfavorables, sin más información. Con la aprobación del Plan Estadístico Nacional 2017-2020,⁹⁵¹ la OAR se ha encargado de elaborar el plan número 7874, denominado “estadística de población extranjera solicitante de protección internacional, refugiados, beneficiarios de protección subsidiaria, desplazados y apátridas”, cuyo objetivo es “presentar un estado de la situación anual del número de extranjeros solicitantes de protección internacional (asilo y protección subsidiaria) en España, por nacionalidades, y de las resoluciones de concesión del estatuto de refugiado y de protección subsidiaria, así como de los desplazados y de los apátridas, para disponer de un cuadro de situación más fidedigno del número de extranjeros que se encuentran en territorio nacional en un periodo determinado de tiempo”, tal y como se especifica en el Real Decreto 410/2016.

En efecto, desde 2017, existen datos estadísticos sobre solicitudes y resoluciones del estatuto de apátrida desglosados por sexo y país de origen. La siguiente tabla (Tabla 3) refleja la información aportada por la OAR durante 2006, 2007 y desde 2017 hasta ahora (se incluyen los datos provisionales de 2019 y de 2020 hasta el 30 de junio).

⁹⁵¹ Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2017-2020. BOE núm. 279, de 18 de noviembre de 2016, páginas 80830 a 80995 (166 págs.).

	2006	2007	2017	2018	2019	2020
España	0	1	57	34	37	8
Sahara Occidental	2	3	2.306	1.833	1.594	457
Otros territorios	32	23	55	33	60	15
TOTAL	34	26	2.418	1.900	1.691	480

Tabla 3. Número de solicitudes del estatuto de apátrida en España, por país de origen (2006, 2007 y 2017-2020)

Fuente: Dirección General de Política Interior (Ministerio del Interior).⁹⁵²

Los datos desglosados permiten concluir que las personas de origen saharauí constituyen el 94,59% de las personas que solicitan el estatuto de apátrida durante esos años, pero también dan cuenta de la existencia de personas de origen español que solicitan el estatuto (2,09%), en un número no muy distinto al conjunto de personas de otro país de origen (3,33%).⁹⁵³ Esta leve diferencia podría reducirse aún más si se tiene en cuenta que muchas

⁹⁵² Dirección General de Política Interior (2007). *Memoria estadística de la Oficina de Asilo y Refugio 2006*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica; Dirección General de Política Interior (2008). *Memoria estadística de la Oficina de Asilo y Refugio 2007*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica; Dirección General de Política Interior (2019 b). *Asilo en cifras 2018*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica; Dirección General de Política Interior (2020 a). *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida: datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019*. Madrid: Ministerio del Interior; Dirección General de Política Interior (2020 b). *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida: datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2020*. Madrid: Ministerio del Interior; Dirección General de Política Interior (2020 c). *Asilo en cifras 2019*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

⁹⁵³ Los medios de comunicación han denunciado situaciones de personas nacidas en España y que se encuentran en situación de apatridia. Tal es el caso de menores apátridas nacidos en Ceuta o en Melilla de padre y/o madre marroquí, que tienen además dificultades para su escolarización, así como de personas adultas, nacidas también en una de estas ciudades, incluso de padres originarios de ambas, pero que carecen de documentos que puedan probar su nacionalidad de algún país. En CARRETEIRO, N. (2019). Los invisibles en busca de patria. *El País*, 22 de julio de 2019 [web]; y VARO, L. (2018). Los invisibles. *Msur*, octubre de 2018 [web].

personas de origen saharauí han sido consideradas argelinas,⁹⁵⁴ y siguen siendo clasificadas, en ocasiones, como mauritanas.⁹⁵⁵

La apatridia es, por lo tanto, un fenómeno claramente migratorio en España; se podría incluso afirmar que es una cuestión saharauí casi en exclusiva. Y ello es así porque, sin solicitantes de origen del Sahara Occidental, el número de personas que refieren ser originarias de España superaría al resto, por lo que no podría concluirse la existencia de una apatridia fundamentalmente migratoria en el territorio.

3. Legislación sobre apatridia en España

3.1. Normativa internacional

La Constitución española declara en su artículo 96.1 que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. La adhesión del Estado español a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961 en 1997 y 2018,⁹⁵⁶ respectivamente, implica que los tratados internacionales fundamentales en materia de apatridia han sido incorporados a su ordenamiento jurídico.

El instrumento de adhesión a la Convención de 1954 recoge la siguiente reserva: “el Reino de España declara que, de acuerdo con el artículo 38.1 de la Convención, hace una reserva al artículo 29, párrafo 1, y se considera obligado por las disposiciones del mismo únicamente en el caso de que los apátridas sean residentes en el territorio de alguno de

⁹⁵⁴ Hasta la histórica Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º 10503/2003), las personas saharauí solían ser consideradas argelinas, ya que muchas de ellas llegaban a España con un documento de viaje expedido por las autoridades de Argelia por razones humanitarias, y la OAR entendía que se trataba de un pasaporte que, por lo tanto, reconocía la nacionalidad argelina a su titular.

⁹⁵⁵ Por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º 68/2020, de 5 de febrero de 2020 (recurso n.º 265/2019), entiende que las personas de origen saharauí con pasaporte mauritano tienen la nacionalidad mauritana; se trata de una situación similar a lo que ocurría con los pasaportes argelinos, pero sobre la que el Tribunal Supremo no se ha pronunciado como sí hizo en 2007.

⁹⁵⁶ Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954. BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997, páginas 20745 a 20753 (9 págs.); e Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954. BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997, páginas 20745 a 20753 (9 págs.).

los Estados Contratantes”. Ese último precepto establece que “los Estados Contratantes no impondrán a los apátridas derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas”.

Con su reserva, España condiciona esta igualdad de trato en materia fiscal entre personas con nacionalidad española y apátridas a que estas sean residentes en algún Estado parte de la Convención de 1954. Aunque la condición no menciona que la residencia deba ser legal, la aplicación de esta reserva es compleja y puede limitar la protección de algunas personas en situación de apatridia, ya que algunos Estados que se han adherido a dicho instrumento internacional, como Macedonia del Norte carecen de un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida,⁹⁵⁷ y otros, como Eslovenia, Serbia o Ucrania, aun recogiendo un estatuto de apátrida en su legislación, no tienen un mecanismo formal para determinar quiénes tienen derecho al mismo,⁹⁵⁸ por lo que resultará difícil determinar quiénes son apátridas *de iure*, incluso si se trata de personas que, efectivamente, carecen de nacionalidad y residen, regular o irregularmente, en dichos Estados.

El Estado español también ha obrado de forma similar en su adhesión a la Convención de 1961, mediante dos declaraciones. La primera de ellas, que versa sobre “el carácter local de las autoridades de Gibraltar”, establece que España considera que, como “territorio no autónomo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido y que está sometido a un proceso de descolonización de acuerdo con las decisiones y resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas”, toda “participación de las autoridades gibraltareñas en la aplicación del presente Tratado se entenderá realizada exclusivamente en el marco de las competencias internas de Gibraltar y no podrá considerarse que produce cambio alguno respecto de lo previsto en los dos párrafos

⁹⁵⁷ European Network on Statelessness (2019 a). *North Macedonia Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness, p. 2.

⁹⁵⁸ European Network on Statelessness (2019 b). *Slovenia Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness, p. 2; European Network on Statelessness (2018). *Ukraine Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness, p. 2; y European Network on Statelessness (2020). *ENS Statelessness Index Survey 2019: Serbia*. Londres: European Network on Statelessness, p. 16.

anteriores”; es decir, las actividades de las autoridades de este territorio no son entendidas por las españolas como una actuación soberana de Gibraltar, sino como una mera consecuencia de sus competencias internas.

Más importante es la segunda declaración, por tener relación directa con el contenido de la propia convención: “al amparo del artículo 8, párrafo 3 (a) el Gobierno de España declara que se reserva el derecho a privar de la nacionalidad española a una persona cuando entre voluntariamente al servicio de las armas o ejerza cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno”. Cabe recordar, como se ha analizado en el capítulo tres, que el artículo 8.3 de la Convención de 1961 opera como una excepción a la prohibición de la privación de una nacionalidad que resulte en una situación de apatridia, pero establece que esta posibilidad solo puede ser invocada por Estados parte “si en el momento de la firma, ratificación o adhesión especifican que se reservarán tal facultad por uno o varios” de los motivos previstos en el precepto, pero “siempre que estos estén previstos en su legislación nacional en ese momento”. Como veremos en el último capítulo, la frase “cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno” estaba ya recogida en el artículo 25.1, letra b, del Código Civil para permitir la pérdida de la nacionalidad que no sea de origen en ese caso.

En el sistema de las Naciones Unidas, España es también parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos, con la excepción del CIPDTMF. Se trata de instrumentos que abordan la apatridia de forma indirecta a través del reconocimiento del derecho a una nacionalidad (CRC y PIDCP) y de la prohibición de la discriminación en el ejercicio de dicho derecho (CEDAW, CERD y CDPD), y que son complementados por el PIDESC y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, como se ha analizado en el segundo y tercer capítulo. España no ha realizado ninguna declaración o reserva en esos tratados que afecte a dicho derecho, por lo que sus provisiones relacionadas con la nacionalidad, y, por lo tanto, indirectamente con la apatridia son plenamente aplicables. Por otro lado, y al igual que

sucede con el CIPDTMF, el Estado español tampoco es parte de la CNMC, ni del Convenio de La Haya o del Protocolo concerniente a un caso de apatridia.

En el contexto europeo, dentro del marco del Consejo de Europa, España no se ha adherido ni al Convenio Europeo sobre Nacionalidad de 1997 ni al Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados de 2006. Por otro lado, el derecho comunitario de la UE no establece un mecanismo de protección de personas apátridas, y las fuentes primarias de dicho ordenamiento solo mencionan expresamente a las personas apátridas en el artículo 67.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión “los apátridas se asimilarán a los nacionales de los terceros países”.⁹⁵⁹ La protección y regulación de la apatridia en los Estados miembros dependerá, por lo tanto, de cada legislación nacional, teniendo como base mínima el igual trato entre apátridas y extranjeros no comunitarios. Aunque no formen una categoría distinta o inferior a estos últimos, sí pueden considerarse una subcategoría, ya que, a diferencia de aquellos, no gozan de la protección de su país de origen, ni del derecho a la readmisión en él, ni a su asistencia consular, entre otras particularidades.

3.2. Normativa estatal

La regulación de la apatridia es competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.2.^a de la Constitución española, que establece dicha facultad estatal en materia de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. La apatridia solo se menciona una vez en todo el texto constitucional, precisamente en el precepto que establece el derecho de asilo. Así, el artículo 13.4 determina que “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”. Con ello, la Constitución solo anuncia el derecho a solicitar asilo que tienen las personas apátridas, como el resto de personas nacionales de terceros países. El

⁹⁵⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010, C 83/47.

único objetivo de dicho precepto es no excluir a estas personas por el hecho de carecer de una nacionalidad. Todo ello quiere decir que solo existe protección específica para las personas apátridas que, a su vez, sean refugiadas; es decir, no existe en la Constitución referencia alguna a la protección de personas apátridas por su situación de carencia de nacionalidad.

Así, el mandato constitucional se cumplió, en un primer momento, con la aprobación de la primera ley de asilo en 1984,⁹⁶⁰ y posteriormente, mediante la promulgación de la normativa vigente en esta materia, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria (“Ley de asilo”). A diferencia de la primera, esta menciona expresamente a las personas apátridas, pero siempre con el objetivo de destacar su derecho a solicitar protección internacional, por lo que aquellas personas apátridas que no reúnan los requisitos exigidos en su artículo 3 (condición de persona refugiada) o en su artículo 4 (protección subsidiaria),⁹⁶¹ son excluidas de la aplicación de la ley, sin que esta establezca algún tipo de mecanismo subsidiario para ellas.

La aparición de un régimen específico de protección para personas apátridas no refugiadas coincidió en el tiempo con la adhesión de España a la Convención de 1954. Menos de tres años después de depositar el instrumento de adhesión, se aprobó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (“LOEX”), que, por primera vez en el ordenamiento jurídico, anunciaba la existencia de un mecanismo de protección para personas apátridas no refugiadas a través de la creación de un estatuto de apátrida en su artículo 34.1:

“El Ministro del Interior reconocerá la condición de apátrida a los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos previstos en la Convención sobre el Estatuto de Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y les expedirá la documentación prevista en el artículo 27 de

⁹⁶⁰ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984, páginas 8389 a 8392 (4 págs.).

⁹⁶¹ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31/10/2009.

la citada Convención. El estatuto de apátrida comportará el régimen específico que reglamentariamente se determine”.⁹⁶²

Efectivamente, el estatuto de apátrida en España se desarrolla reglamentariamente mediante el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida (“Reglamento de apatridia”). En su introducción recoge precisamente lo dicho anteriormente con respecto a la falta de protección de las personas apátridas que son, a su vez, refugiadas: “los apátridas no siempre reúnen los requisitos para ser reconocidos como refugiados y, por tanto, no pueden gozar del derecho de asilo”.⁹⁶³ Se requiere una protección que aborde las necesidades específicas de las personas apátridas por el mero hecho de serlo; es decir, tratar la problemática de la carencia de nacionalidad. En su texto, el reglamento declara el establecimiento de un estatuto de apátrida y enuncia una serie de normas que regulan su solicitud, su tramitación y su contenido, así como las cláusulas de cese y revocación de aquel.

4. La protección de las personas apátridas en España: el estatuto de apátrida

4.1. Introducción

Un estatuto de apátrida ofrece protección a sus titulares, permitiendo así cumplir con las obligaciones internacionales emanadas de la Convención de 1954; pero también sirve para identificar oficialmente a personas apátridas, una obligación implícita impuesta por

⁹⁶² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12/01/2000. Se trata de la redacción dada por la reforma de la ley de diciembre de 2000, que modificó el texto y el número del artículo 31 original, que decía lo siguiente: “1. Los extranjeros que carezcan de documentación personal, y acrediten que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, podrán ser documentados con una tarjeta de identidad, reconociéndoseles y aplicándoseles el Estatuto de Apátrida, conforme al artículo 27 de la Convención sobre el Estatuto de Apátridas, gozando del régimen específico que se determine reglamentariamente”. Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45508 a 45522 (15 págs.).

⁹⁶³ Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001, páginas 26603 a 26606 (4 págs.).

dicho instrumento internacional.⁹⁶⁴ No obstante, esta convención no dice cómo deben ser identificadas aquellas; es decir, no establece qué mecanismo deben emplear los Estados para reconocer la apatridia en su territorio y para conceder el estatuto de apátrida a quienes identifica como tales. Se trata de una debilidad de la Convención de 1954 señalada por Bianchini, quien denuncia que este vacío suscita cuestiones sobre la necesidad de dicho mecanismo, así como sobre sus elementos constitutivos, en el caso de implantarse.⁹⁶⁵ Ello implica, además, que muchos Estados que son parte de la Convención de 1954 no tengan un procedimiento formal de reconocimiento del estatuto de apátrida; de hecho, el ACNUR señala que tan solo aproximadamente una docena de países han establecido un mecanismo para ello,⁹⁶⁶ lo cual dificulta el cumplimiento pleno y eficaz de sus obligaciones internacionales.

El ACNUR destaca la importancia de este procedimiento y así lo refleja al incluir la necesidad de establecerlo como una de sus diez acciones clave en su Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024). Según este mismo organismo, un procedimiento para la determinación de la apatridia garantiza la aplicación de los estándares internacionales en la materia, permite evaluar el tamaño y la situación de personas apátridas gracias a su identificación y documentación, lo cual, además, facilita la regularización de su estancia en el territorio⁹⁶⁷ y su posterior acceso a procedimientos de naturalización.

Por lo tanto, un procedimiento como el recomendado por el ACNUR ofrece garantías frente a prácticas arbitrarias en el reconocimiento de la situación de apatridia. No obstante, es importante advertir, como señala ese mismo organismo, que la concesión del estatuto de apátrida mediante este mecanismo puede no ser la medida más adecuada para aquellas personas que se encuentran en situación de apatridia *in situ*; es decir, el

⁹⁶⁴ ACNUR (2017 f). Documento de Buenas Prácticas: Acción 6. El establecimiento de procedimientos para la determinación de la apatridia con el fin de proteger a las personas apátridas, p. 2.

⁹⁶⁵ BIANCHINI, K. (2017). Not a level playing field – Statelessness Determination in the EU. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 20 de julio de 2017].

⁹⁶⁶ ACNUR (2017 f). Op. cit., p. 2.

⁹⁶⁷ ACNUR (2014 f). Procedimientos para la determinación de la apatridia. Identificación y protección de las personas apátridas, p. 3.

reconocimiento de la apatridia no es apropiado si se trata de poblaciones apátridas en un contexto no migratorio que permanecen en su ‘propio país’. En estos casos, tal y como hemos advertido en el inicio del primer capítulo, el ACNUR entiende que su protección debe ser abordada a través de la facilitación del acceso a la nacionalidad del Estado en el que residen, ya que se trata de situaciones de apatridia prolongadas en la que dichas poblaciones tienen vínculos significativos con el Estado cuyo territorio habitan.⁹⁶⁸

España estableció un procedimiento para el reconocimiento de un estatuto de apátrida mediante el Reglamento de apatridia en 2001, y se convirtió en uno de los pocos Estados con un mecanismo formal para su concesión. La norma se compone principalmente de provisiones procedimentales. De hecho, de los 18 artículos que componen el texto legal, solo dos (artículos 13 y 14) hacen referencia a derechos reconocidos a personas a quienes se les concede el estatuto, por lo que para conocer su contenido debemos recurrir a la Convención de 1954 y a la normativa de extranjería. A continuación, se estudiará dicho procedimiento, el contenido de la protección del estatuto de apátrida, y se hará referencia a la jurisprudencia más relevante en la materia, pero, en primer lugar, se analizará la definición de apátrida incluida en el Reglamento de apatridia.

4.2. Evolución histórica de la apatridia en el ordenamiento jurídico español

4.2.1. Ausencia de estatuto jurídico

El Código Civil, en su artículo 27 señala que “los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las Leyes especiales y en los Tratados”. Este precepto equipara a las personas extranjeras a las españolas en el ámbito del derecho privado. Dentro de aquellas, por carecer también de la nacionalidad española, se encuentran las personas apátridas, aunque no tengan otra nacionalidad. El objetivo de este artículo “no es de equiparación o igualdad absoluta”, sino que “trata de rechazar la corriente jurídica, que negaba o restringía la capacidad jurídica o de obrar del

⁹⁶⁸ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 25-26 (párrafo 58); y ACNUR (2010 b). Op. cit., p. 16, párrafo 50.

extranjero”, por lo que “establece (...) una igualdad formal”.⁹⁶⁹ La mención de leyes especiales en el artículo 27 pueden hacer referencia a aquellas que “aplican el *principio de reciprocidad* a las relaciones jurídicas que regulan, estableciendo la reciprocidad legislativa con el país a que pertenezca el extranjero”.⁹⁷⁰ La persona apátrida, como extranjera, entra dentro del ámbito de aplicación de este precepto, pero, a diferencia de las personas extranjeras en general, no puede beneficiarse de las cláusulas de reciprocidad, al no haber un Estado que las reconozca como nacionales.

La primera referencia legislativa a la situación de las personas apátridas aparece durante la Segunda República. Se contempló un pasaporte especial para personas que se encontraban sin nacionalidad “por causas ajenas a su voluntad o por no existir representación consular en nuestra Nación o porque su nacionalidad sea dudosa”.⁹⁷¹ Se trataba de un documento de viaje con una validez de tres meses, prorrogables a seis mediante una reforma operada por un decreto de 1954,⁹⁷² que no concedía un derecho a la protección del gobierno, y que autorizaba a su titular su regreso a España. Un decreto posterior de 1958 sobre la emisión de pasaportes españoles dictaminó que “para los pasaportes Nansen o de apátridas regirá lo preceptuado en el Decreto de dos de julio de mil novecientos noventa y cuatro, que modificó el artículo veinticinco del Decreto de cuatro de octubre de mil novecientos treinta y cinco”.⁹⁷³

Fuera del ámbito del desplazamiento internacional, el legislador tuvo también en cuenta la apatridia para agilizar el trámite del procedimiento de naturalización, estipulando en un decreto de 1955 que, con respecto a la documentación justificativa para probar alguna

⁹⁶⁹ O’CALLAGHAN Muñoz, X. (2004). *Código Civil comentado y con jurisprudencia*. Madrid: La Ley (4ª edición), p. 68.

⁹⁷⁰ *Ibid.*, p. 69.

⁹⁷¹ Decreto de 4 de octubre de 1935. Gaceta de Madrid nº. 279, de 6 de octubre de 1935 (págs. 114-121), artículo 25.

⁹⁷² Decreto de 2 de julio de 1954 por el que se modifican determinados artículos del de 10 de octubre de 1953 referente a la expedición de pasaportes. BOE núm. 194, de 13 de julio de 1954 (pág. 4758). El título oficial del decreto es erróneo, ya que modifica el Decreto de 4 de octubre de 1935, tal y como expone en su introducción.

⁹⁷³ Decreto de 20 de junio de 1958 por el que se regula la expedición de pasaportes españoles ordinarios. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1958 (pág. 1256), art. 20. Aquí se comprueba de nuevo que el título oficial del decreto mencionado en la anterior nota era erróneo, tal y como recoge dicho precepto.

de las circunstancias previstas en el artículo 20 del Código Civil para obtener la naturalización con un menor tiempo de residencia, “los documentos que no sea posible presentar serán, en general, suplidos por otra prueba documental o por la que se practique en el propio expediente, especialmente en los casos en que el solicitante sea apátrida [...]”.⁹⁷⁴

La adopción de la Convención de 1951 y de la Convención de 1954 tuvieron un claro reflejo en la exposición de motivos de un decreto de 1957 sobre la interpretación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1955, cuyo artículo 7 exigía la prueba de la existencia del principio de reciprocidad en su país de origen a las personas extranjeras que, siendo inquilinas, arrendatarias y subarrendatarias, solicitaran los beneficios de dicha ley.⁹⁷⁵ No obstante, aquel decreto de 1957 señaló que dicho principio “no puede tener vigencia cuando es legal o materialmente imposible la referencia al estatuto nacional del extranjero que pretende acogerse a los beneficios que aquella ordenación señala”, y aquí incluye a “refugiados y apátridas (...) domiciliados en territorio español [...]”.⁹⁷⁶ Afirmaba, además, que los principios que incorpora “son acordes con la doctrina dominante en el derecho Internacional, reflejado en los textos adoptados en fechas recientes, con la adhesión de numerosos Gobiernos”. Se trata, conforme al artículo 1 del decreto, de extender los beneficios de aquella ley, en igualdad de condiciones que las personas con nacionalidad española, a personas refugiadas y apátridas.

Para tal efecto, se define apátrida, en su artículo 2, como “extranjero que con [tres años] de residencia efectiva en España no pueda ser legalmente considerado súbdito de otro Estado”. Tenemos aquí a la primera descripción de la figura de la apatridia en un texto normativo español. Cabe destacar que, conforme a esa definición, no bastaba con carecer de nacionalidad para ser apátrida, sino que se exigía la residencia efectiva en el territorio durante, al menos, tres años. Por otro lado, el artículo 3 establecía un órgano encargado

⁹⁷⁴ Decreto de 2 de abril de 1955 por el que se dictan normas sobre tramitación de expedientes e inscripciones referentes a la nacionalidad. BOE núm. 143, de 23 de mayo de 1955 (pág. 3138), art. 2.6

⁹⁷⁵ Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se reforma la legislación de arrendamientos urbanos. BOE núm. 357, de 23 de diciembre de 1955 (pág. 7722).

⁹⁷⁶ Decreto de 22 de febrero de 1957 por el que se aclara el artículo séptimo de la Ley de Arrendamientos Urbanos. BOE núm. 83, de 24 de marzo de 1957 (pág. 1895).

de determinar quién reunía tales requisitos. Se trataba de una comisión integrada por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Gobernación.

Desde la aprobación del decreto de 1957, eran consideradas personas apátridas en España aquellas sin nacionalidad, con residencia efectiva en España durante, al menos, tres años, y cuya condición hubiera sido reconocida por una comisión interministerial. Así lo confirmó el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de julio de 1964: “para gozar de tales beneficios no basta ostentar la cualidad de refugiado o de apátrida, en el sentido vulgar de estas palabras, sino que se tiene que acreditar, en cada caso, que se ha solicitado de la Comisión interministerial correspondiente aquella calificación y que se ha obtenido”.⁹⁷⁷ La sentencia recurrida en casación había considerado un año antes que la condición de apátrida solo exigía la concurrencia de dos requisitos: no tener la nacionalidad de ningún Estado, y residir de forma efectiva en España durante tres años, sin que fuese necesaria la declaración de la comisión: “la cualidad de apátrida es una situación objetiva, susceptible de adquirirse de forma automática cuando concurren en el interesado los dos requisitos de carencia de nacionalidad y residencia por tres años en el territorio español”.⁹⁷⁸

No obstante, la Dirección General de Registros y del Notariado (“DGRN”), a través de su resolución de 12 de marzo de 1975 ofreció una solución alternativa a la jurisprudencial, basándose en la Ley del Registro Civil (“LRC”) vigente desde 1959: entendió que la apatridia podía acreditarse mediante el expediente gubernativo del artículo 96.2 de dicha norma, con valor de simple presunción *iuris tantum*, aunque González Campos observa que la postura del Tribunal Supremo, seguía siendo la de la sentencia de 1964 anteriormente citada.⁹⁷⁹ Fernández Rozas afirma, por ello, que “el ordenamiento español

⁹⁷⁷ GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (1966). Jurisprudencia española sobre cuestiones de derecho internacional público. *Revista Española de Derecho Internacional*, 99(1), p. 74.

⁹⁷⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁹⁷⁹ GONZÁLEZ CAMPOS, J.C., FERNÁNDEZ ROZAS, J. C., & ORTIZ ARCE, A. (1980). Jurisprudencia española en materia de derecho internacional privado (1975-1979). *Revista Española de Derecho Internacional*, 32(1/3), p. 193. Se refiere a la Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil. BOE núm. 151, de 10/06/1957. Su artículo 96.2 determina que “en virtud del expediente gubernativo puede declararse con valor de simple presunción: (...) Segundo. La nacionalidad, vecindad o cualquier estado, si no consta en el Registro”.

ha seguido en esta materia una práctica poco feliz en el sentido de no establecer especiales consideraciones probatorias en torno a la calidad de apátrida”.⁹⁸⁰ Defiende la solución de la DGRN en su resolución de 1975, al considerar que el expediente gubernativo del artículo 96 “constituye el medio adecuado para determinar la condición de apátrida”⁹⁸¹. Este autor, añade, además, que, en virtud del artículo 336 del Reglamento de la Ley del Registro Civil (“RRC”),⁹⁸² “el informe del Ministerio del Interior se erige, pues, como el dato clave para construir la prueba o presunción de apatridia” mediante el artículo 96.2 de la LRC, aunque reconoce que “no cabe duda de que la prueba de la apatridia es especialmente dificultosa, toda vez que siendo ésta una condición negativa, la prueba sólo tendrá una base firme «en el supuesto de que haya privación de nacionalidad por disposición expresa de una ley o por resolución judicial o administrativa; en los demás supuestos será prácticamente imposible otra prueba que la huida, la persecución o el desamparo»”⁹⁸³

Las personas apátridas, por lo tanto, se encontraban equiparadas al resto de personas extranjeras en general, y a las españolas en el ámbito del derecho privado, con determinadas excepciones, y podían disfrutar de los beneficios de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1955 en plano de igualdad que las españolas siempre y cuando se les reconociera la condición de personas apátridas, a través del único mecanismo previsto a tal efecto, y que exigía la concurrencia de tres requisitos: carecer de nacionalidad, residir en España durante tres años y ser reconocida como apátrida por una comisión interministerial. La LRC permitía reconocer la situación de apatridia con

⁹⁸⁰ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1995). Artículo 9, apartado 10 del Código Civil: ley aplicable a los individuos que carecen de nacionalidad o la tienen indeterminada. En ALBALADEJO, M. & DÍAZ ALABART, S. (eds.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales, Tomo I, Volumen II* (págs. 429-479). Madrid: Edersa, p. 448.

⁹⁸¹ *Ibid.*, p. 449.

⁹⁸² Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil. BOE núm. 296, de 11/12/1958. Su artículo 336.3º indica que “el domicilio de los apátridas se acreditará por certificación municipal o información testifical; se recabará informe oficial al Ministerio del Interior sobre su entrada en territorio español y sobre su condición de apátrida”.

⁹⁸³ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1995). Op. cit., p. 449.

valor de simple presunción a través del expediente gubernativo de su artículo 96.2, pero no tenía efecto alguno sobre la aplicación de las provisiones de la ley de 1955.

4.2.2. El régimen jurídico de las personas migrantes indocumentadas

En 1974, se incorporó al ordenamiento jurídico la figura de la persona migrante indocumentada en España, a través del artículo 23 del Decreto 522/1974:

“Uno. Los extranjeros que, por cualquier causa insuperable, carezcan de nacionalidad o no puedan ser documentados por las Autoridades propias podrán también obtener excepcionalmente permisos de permanencia y autorizaciones de residencia, en las condiciones establecidas para los demás.

Dos. Los permisos de permanencia se estamparán en el título de viaje de que sean portadores o, en su defecto, en la cédula de inscripción que les haya sido expedida por la Dirección General de Seguridad con arreglo al artículo trece”.⁹⁸⁴

Por su parte, el artículo 13 establecía que la Dirección General de Seguridad expediría, después de las comprobaciones oportunas, una cédula de inscripción o título de viaje a la persona extranjera indocumentada que se presentase en sus dependencias manifestando su voluntad de ser documentada para permanecer en el territorio o para salir de él.

La única definición de persona apátrida seguía siendo la ofrecida por el decreto de 1957. Aunque el decreto de 1974 no mencionaba expresamente a la apatridia, sí incluía dentro de la figura de la persona migrante indocumentada a las personas apátridas. Estas entraban dentro de su ámbito de aplicación no por tener la condición de apátridas, asunto que seguía siendo competencia de la comisión interministerial con respecto a la ley de 1955, sino por el hecho de encontrarse indocumentadas en el territorio español.

El régimen jurídico era básico. Las personas indocumentadas recibían documentos identificativos y se les concedía el derecho a obtener permisos de residencia y

⁹⁸⁴ Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España. BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1974, páginas 4008 a 4011 (4 págs.).

permanencia en igualdad de condiciones que el resto de personas extranjeras. Asimismo, se les otorgaba, en su caso, un título de viaje, sin que la norma especificara si este documento habilitaba a su titular a regresar a España.

En esta época se aprueba la Constitución española hoy en vigor, cuyo artículo 13.1 extiende al ámbito de las libertades públicas consagradas en su Título I, referido a los derechos y deberes fundamentales, la equiparación del Código Civil en el contexto del derecho privado. Conforme al Tribunal Constitucional, esto implica que “la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad del tratado o la Ley”, pero también que “los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados -dentro de su específica regulación- de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal”. Añade esta institución que:

“esta configuración puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía del titular, produciéndose así una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o, si se rehúye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles”.⁹⁸⁵

⁹⁸⁵ Sentencia n.º. 107/1984, de 23 de noviembre. BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1984, fundamento jurídico tercero. No obstante, y como dice la propia sentencia, la igualdad no es absoluta, y así lo ha reiterado el propio Tribunal, en su Declaración 1/1992, de 1 de julio: solo los españoles “tienen, potencialmente, capacidad para ser titulares de cualesquiera situaciones jurídicas en el ordenamiento” (fundamento jurídico sexto).

A ello hay que sumar la incorporación de España al Consejo de Europa y la consecuente ratificación del Estado español del CEDH en 1979,⁹⁸⁶ cuyo contenido protege a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de los Estados parte, conforme a su artículo 1; es decir, las personas apátridas en España estaban cubiertas por esta carta europea de derechos fundamentales, con un mecanismo adicional de queja ante el TEDH en caso de sufrir una vulneración de los derechos incluidos en su articulado.

Seguía sin haber una protección específica para las personas apátridas por el mero hecho de carecer de nacionalidad, y no fue hasta 1982 cuando el ordenamiento jurídico vuelve a definir el término apátrida; esta vez, con una descripción más cercana a la propuesta por la Convención de 1954. El Convenio adicional al Convenio de Seguridad Social entre España y la Confederación Suiza estipulaba una igualdad de trato entre personas refugiadas y apátridas y las de nacionalidad española al reservarles “las disposiciones más favorables de la legislación nacional”, y entendía por apátrida a “aquella persona a la cual ningún Estado considera como súbdito suyo por aplicación de su legislación”,⁹⁸⁷ alejándose de la versión oficial y auténtica en español de la Convención de 1954, y, en cambio, traduciendo al español de forma más literal las versiones inglesa y francesa, también auténticas, de dicho instrumento.⁹⁸⁸ Aunque la amplitud de su ámbito de aplicación fuera limitada al contexto de las relaciones bilaterales entre España y Suiza, el legislador parece ir adecuándose a los estándares internacionales, y elimina la exigencia

⁹⁸⁶ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570 (7 págs.).

⁹⁸⁷ Instrumento de ratificación de 24 de noviembre de 1982 del Convenio adicional al Convenio de Seguridad Social entre España y la Confederación Suiza, de 13 de octubre de 1969, firmado en Berna el II de junio de 1982. BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1982 (pág. 29218), artículo 15.14. Este convenio contiene un error técnico en ese mismo artículo al incluir la siguiente frase: “Convenio de 26 de julio de 1951 y (...) Protocolo de 31 de enero de 1966, relativos al estatuto de los refugiados y de los apátridas”. Se trata, en cambio, del estatuto de personas refugiadas, al que pueden optar las personas apátridas, como cualquier otra persona, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de 1951 para su concesión. El estatuto de apátrida está previsto en la Convención de 1954.

⁹⁸⁸ La diferencia entre las distintas versiones auténticas ha sido estudiada en el capítulo tercero de este trabajo, en el análisis de la definición del artículo 1.1 de la Convención de 1954.

de residencia previa e incluso la necesidad de ser reconocida por una comisión interministerial para considerar que una persona es apátrida.

La primera ley de asilo en España dio cumplimiento al mandato constitucional del artículo 13.4 que reconoce el derecho de asilo de personas extranjeras y apátridas. La mención a personas sin nacionalidad era necesaria para no limitar el ejercicio de este derecho solo a “ciudadanos de otros países”, pero no existía una protección específica para las personas apátridas que no fueran, a su vez, refugiadas.

Con este bagaje jurídico se llega a la primera ley de extranjería, cuyo artículo 22 recoge la figura de la persona migrante indocumentada existente en el ordenamiento desde 1974. Al igual que en el decreto de aquel año, el legislador obvió mencionar expresamente el término apátrida, pero sí hizo referencia a las personas que carecían de nacionalidad. Dicho precepto mantenía el régimen de protección mínima ya existente para estas personas: “el extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior, manifestando que, por carecer de nacionalidad o por cualquier otra causa insuperable, no pueda ser documentado por las Autoridades de ningún país y que desea ser documentado en España”.⁹⁸⁹ El contenido de su estatuto jurídico incluía la obtención de un documento identificativo, un título de viaje, el derecho a solicitar un permiso de trabajo, y la exención del principio de reciprocidad; más allá de lo previsto en el artículo 22, su régimen jurídico era idéntico al de las personas extranjeras en general. No obstante, tal y como establecía el decreto de 1974, la obtención de aquel documento que identificaba a la persona indocumentada o apátrida no era imperativo, pero en este caso este precepto determinaba que la persona incluida en esta categoría “podrá excepcionalmente obtener en los términos que reglamentariamente se determinen [...]” dicho documento.

En efecto, el primer reglamento de desarrollo de la ley de extranjería de 1985 reguló este procedimiento. Su artículo 27, párrafo 2, exigía a las personas solicitantes que emitieran su petición “tan pronto como se hubiera producido la indocumentación o la caducidad de

⁹⁸⁹ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985, páginas 20824 a 20829 (6 págs.).

la documentación anterior”,⁹⁹⁰ preveía en su sexto párrafo una documentación provisional mientras duraba el proceso, y su párrafo octavo contemplaba, en caso de que se confirmase la condición de persona indocumentada, que “el extranjero [que] reuniere los requisitos necesarios para su estancia en España, salvo los relativos a su documentación, y no se encontrara incurso en ninguno de los supuestos de prohibición de entrada o de expulsión, (...) en el caso de que aquel desee permanecer en España”, era inscrito en una sección especial del Registro de Extranjeros y se le concedía una “Cédula de Inscripción que le autorizará a residir por tiempo no superior a cinco años”. La denegación de la solicitud implicaba la devolución o expulsión de la persona interesada, conforme al noveno párrafo del precepto.

El siguiente reglamento de extranjería, adoptado en 1996, introdujo algunas modificaciones en cuanto al contenido del régimen jurídico, especialmente en cuanto a la autorización de residencia. El párrafo 10 de su artículo 63 estipulaba que “el extranjero al que le haya sido concedida la cédula de inscripción podrá solicitar el correspondiente permiso de residencia, conforme a lo dispuesto en la sección III de este capítulo”.⁹⁹¹ Desaparece por lo tanto el permiso de residencia de hasta cinco años previsto en el reglamento de 1986. La sección tercera a la que hacía referencia el artículo 63 incluía, en el artículo 52, a las personas indocumentadas como una categoría de beneficiarias de un permiso de residencia permanente, pero solo en el caso en que acreditasen residir legalmente y de forma continuada en España durante seis años, por lo que si no cumplían con dicho periodo, ni con el de tres años previsto en el artículo 51 para solicitar un permiso de residencia ordinario, se encontraban tan solo con el derecho a optar a un permiso de residencia inicial, en virtud del artículo 50 del reglamento. Cabe destacar que la letra g del artículo 52 establecía el derecho al permiso de residencia permanente para “apátridas y refugiados a quienes se les haya reconocido tal estatuto”. El empleo de la conjunción

⁹⁹⁰ Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986, páginas 21388 a 21402 (15 págs.).

⁹⁹¹ Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996, páginas 6949 a 6977 (29 págs.).

“y”, así como la mención a “tal estatuto”, cuando en 1996 solo existía el estatuto de persona refugiada, implica que la alusión a personas apátridas se refiere a aquellas que eran, a su vez, refugiadas, por haber sido reconocido formalmente como tales.⁹⁹²

4.2.3. La Ley Orgánica 4/2000 y el estatuto de apátrida

La apatridia fue definitivamente apartada de la figura de la persona migrante indocumentada con la llegada de la nueva ley de extranjería, hoy vigente, y que fue aprobada poco tiempo después de la adhesión de España a la Convención de 1954. Pero, en un principio, esta ley no diferenciaba entre persona apátrida e indocumentada. Hasta entonces, las personas apátridas habían entrado en la segunda categoría, y conforme a la redacción original de la LOEX, en su artículo 31, eran ahora las indocumentadas las que formaban parte de la categoría de apátrida, siempre y cuando acreditaran, a su vez, la carencia de una nacionalidad:

“1. Los extranjeros que carezcan de documentación personal, y acrediten que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, podrán ser documentados con una tarjeta de identidad, reconociéndoseles y aplicándoseles el Estatuto de Apátrida, conforme al artículo 27 de la Convención sobre el Estatuto de Apátridas, gozando del régimen específico que se determine reglamentariamente”.

La nueva ley de extranjería, por lo tanto, eliminó la figura de persona migrante indocumentada no apátrida. No obstante, la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2000 alteró el número y el contenido de dicho precepto, para volver a incluirla. En efecto, el actual artículo 34 contiene, esta vez, sí, una referencia a personas apátridas, en su párrafo primero, cuyo texto no ha vuelto a ser modificado, y otra a personas indocumentadas, en el segundo. El párrafo 1 establece que:

⁹⁹² El hecho de que el primer reglamento de la vigente ley de extranjería, adoptado el mismo día en el que se aprobó el Reglamento de apatridia, incluyera en su artículo 42 respectivo al permiso de residencia permanente a “apátridas o refugiados que se encuentren en territorio español y a quienes se les haya reconocido el respectivo estatuto en España” confirma dicha apreciación.

“1. El Ministro del Interior reconocerá la condición de apátrida a los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos previstos en la Convención sobre el Estatuto de Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y les expedirá la documentación prevista en el artículo 27 de la citada Convención. El estatuto de apátrida comportará el régimen específico que reglamentariamente se determine”.

A diferencia de la redacción original, este primer párrafo no deja dudas acerca de la imperatividad de la concesión del estatuto una vez se cumplan los requisitos a tal efecto al recoger que el ministro “reconocerá”. Anteriormente, el texto declaraba que “podrán ser documentados (...), reconociéndoseles (...) el Estatuto de Apátrida”, lo cual indicaba, como mínimo, que documentación por las autoridades era potestativa. Por otro lado, la reforma de la Ley Orgánica 8/2000 elimina el requisito de acreditar “que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma”, lo cual reduce considerablemente la carga de la prueba de la persona solicitante, a la vez que se deshace de una redacción cuestionable: una persona apátrida no tiene nacionalidad, por lo que no existe “el país de su nacionalidad”.

Por otra parte, cabe destacar que, en virtud de dicha modificación, el párrafo segundo del artículo 34 diferenciaba claramente la apatridia de la situación de una persona indocumentada:

“2. El extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior manifestando que, por cualquier causa insuperable, distinta de la apatridia, no puede ser documentado por las autoridades de ningún país y que desea ser documentado por España, (...) podrá excepcionalmente obtener, en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias”.⁹⁹³

⁹⁹³ Según Relano, esta reforma “recorta los derechos de los inmigrantes indocumentados, incluyendo los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga”, por lo que solo les queda el derecho a la asistencia sanitaria y a la educación obligatoria. En RELANO PASTOR, E. (2004). Los continuos cambios de la política de inmigración en España. *Migraciones Internacionales*, 2(3), p. 113. Destaca Solanes que el carácter restrictivo de esta reforma no solo se manifestó en dicho ámbito, en el que también

Una posterior reforma de este párrafo, mediante Ley Orgánica 14/2003,⁹⁹⁴ elimina la referencia a una causa “distinta de la apatridia” para acercar el texto del párrafo al antiguo artículo 22 de la ley de extranjería de 1985:

“2. En cualquier caso, el extranjero que (...) acreditando que no puede ser documentado por las autoridades de ningún país y que desea ser documentado por España, una vez verificada la pertinente información y siempre que concurren y se acrediten razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, podrá obtener, en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias”.

Así llegamos al artículo 34 vigente, cuyo contenido se desarrolla por el Reglamento de apatridia con respecto a su primer párrafo, y por sucesivos reglamentos de extranjería que han delimitado el régimen de protección de las personas indocumentadas. El actual reglamento que desarrolla la LOEX (“RELOEX”) contiene provisiones similares a los reglamentos de la antigua ley, pero limita el permiso de residencia al que pueden optar las personas a las que se les concede la solicitud de documentación a las autorizaciones por circunstancias excepcionales, si reúne los requisitos para ello, denegándoles, así, el

se limitó el derecho a la reagrupación familiar, sino que se extendió al campo de las sanciones e infracciones. El Tribunal Constitucional acabó declarando inconstitucional la cuestión del recorte de derechos y libertades en sucesivas sentencias de finales de 2007. Decretó la nulidad de los artículos referidos al derecho a la educación no obligatoria y al derecho a la huelga, mientras que en el resto de casos se tuvo que esperar a la posterior reforma legislativa de 2009 para que las personas en situación administrativa irregular pudiesen volver a ser titulares de aquellos. En SOLANES CORELLA, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, p. 84.

⁹⁹⁴ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003, páginas 41193 a 41204 (12 págs.).

acceso directo a los distintos permisos de residencia temporal y de larga duración contemplados por ese mismo texto normativo.⁹⁹⁵

Aunque la LOEX haya separado ambas figuras, y autores como Mercader Uguina defiendan que la persona migrante indocumentada se encuentra en una categoría diferente a la de la persona migrante en situación irregular, y en una situación claramente distinta a la de la persona apátrida,⁹⁹⁶ conviene hacer una apreciación al respecto. Van Waas entiende también que la condición de migrante indocumentado no implica necesariamente una situación de apatridia, pero la falta de documentos identificativos que sirven como prueba de nacionalidad incrementa el riesgo de apatridia, y afecta directamente a sus descendientes en el caso en que la única vía para adquirir una nacionalidad por parte de los menores sea a través de la aplicación del criterio *ius sanguinis*.⁹⁹⁷ Por otro lado, cabe recordar que el grupo de expertos del ACNUR reunido para elaborar directrices sobre la definición de apátrida concluyó que las personas indocumentadas que, por *no poder* o, por *razones válidas*, no están dispuestas a recibir la protección del país de su nacionalidad son apátridas *de facto* si existe una falta de cooperación prolongada por parte de aquel país.⁹⁹⁸ Estas personas, por lo tanto, se encontrarán, cuanto menos, en riesgo de apatridia, pero su situación se rige, a efectos de ser documentadas por las autoridades españolas y ser titulares de un documento de viaje emitido por estas, por lo dispuesto en los artículos 211 y 212 del RELOEX.

La redacción actual de la LOEX no hace referencia expresa a la apatridia en el párrafo segundo del artículo 34, pero tampoco se hace alusión explícita a “que no sea apátrida” como en su versión inicial. El hecho de que haya un Reglamento de apatridia supone, en principio, la protección frente a esta situación provocada por la falta de nacionalidad, pero no se puede ignorar que la apatridia es un fenómeno complejo y que dicho reglamento

⁹⁹⁵ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE núm. 103, de 30/04/2011, artículo 211.9.

⁹⁹⁶ MERCADER UGUINA, J. R. (2007). Indocumentados. En RAMOS QUINTANA, M. I. (dir.), & ROJAS RIVERO, G. P. (cord.), *Comentarios al Reglamento de Extranjería* (págs. 649-659). Valladolid: Lex Nova, p. 652.

⁹⁹⁷ VAN WAAS, L. (2008). Op. cit., pp. 180-181.

⁹⁹⁸ ACNUR (2010 a). Op. cit., p. 7.

solo contempla la apatridia *de iure*. Existen, por lo tanto, situaciones de apatridia *de facto* que podrían ser abordadas, aunque con un régimen de protección menor, a través del párrafo segundo del mencionado precepto.

Si seguimos la tesis del grupo de expertos del ACNUR, toda persona migrante indocumentada que se encuentre en esta situación de manera prolongada será apátrida. Lo será *de iure* si la falta de documentos identificativos se debe a la ausencia de nacionalidad, y lo será *de facto*, al no poder ejercer sus derechos como nacional de un país por no poder probar su vínculo con dicho Estado al carecer de documentos de identidad que den fe de dicha relación. Por ello, no parece tan clara la diferencia entre la categoría de personas contempladas por el párrafo segundo del artículo 34 y las personas apátridas, si tenemos en cuenta una interpretación de este concepto que abarque las distintas situaciones de apatridia y no solo la incluida en su definición internacional. Se puede afirmar, incluso, que este párrafo puede dar cobertura incluso a apátridas *de iure*, pero que no pueden acceder al estatuto por encontrarse en alguna de las situaciones que la Convención de 1954 incluye en su artículo 1.2 como causas de exclusión, como, por ejemplo, haber cometido delitos contra la humanidad, o ser una persona a quien las autoridades del Estado en el que reside reconocen los derechos y obligaciones propias de quienes poseen su nacionalidad.⁹⁹⁹

4.3. Definición de apátrida

Como se ha observado anteriormente, la apatridia ha sido definida en el ordenamiento jurídico español bien como la condición del “extranjero que con [tres años] de residencia efectiva en España no pueda ser legalmente considerado súbdito de otro Estado” o como

⁹⁹⁹ Esta última puede ser descrita como nacionalidad *de facto*. Esta figura puede favorecer situaciones de apatridia prolongadas, como la de las personas estonias de origen ruso, sin nacionalidad rusa o estonia, y por lo tanto apátridas *de iure*, pero quienes disfrutaban de una serie de derechos en igualdad de condiciones que las personas con nacionalidad estonia. Sin embargo, estas personas siguen siendo apátridas, y el ejercicio de esos derechos, junto con la cláusula de exclusión de la Convención de 1954, puede obviar la necesidad de dar una solución efectiva a estas poblaciones que, de otro modo, seguirán siendo apátridas. Lo denuncia TUCKER en TUCKER, J. (2014). Questioning *de facto* Statelessness by Looking at *de facto* Citizenship. *Tilburg Law Review*, 19, 276-284.

la de “aquella persona a la cual ningún Estado considera como súbdito suyo por aplicación de su legislación”.

Contrario a lo que pudiera esperarse, el Reglamento de apatridia no define el término. Así, su artículo 1.1 estipula lo siguiente:

“se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad. Para hacer efectivo dicho reconocimiento, deberá cumplir los requisitos y procedimiento previstos en el presente Reglamento”.

La frase “a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” es una copia literal de la definición de apátrida prevista en el artículo 1 de la Convención de 1954 y, aunque se entiende que hace referencia a la figura de la persona apátrida, solo se establece que se concederá el estatuto a la persona que reúna esas características, sin que en ningún momento se haga referencia explícita a que se esté definiendo como apátrida a aquellas personas. No existe, por lo tanto, definición propia de apátrida en la normativa que regula esta materia en España, sino que el reglamento se remite a la definición internacional del término prevista en la Convención de 1954.

Este precepto contiene un añadido: la frase “y manifieste carecer de nacionalidad”. Como se ha observado, el reglamento no está definiendo la apatridia, por lo que no cabe deducirse que la persona apátrida en España sea descrita como aquella que, sin una nacionalidad, manifiesta carecer de ella. Para comprender el porqué de esa adición debemos acudir al artículo 34.1 de la LOEX, que reconoce el estatuto de apátrida a “los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos” de la Convención de 1954.¹⁰⁰⁰ El reglamento, por lo tanto, está siendo fiel a la definición de

¹⁰⁰⁰ La redacción original de este precepto, numerado como artículo 31 no mencionaba la necesidad de manifestar la ausencia de nacionalidad, pero era más exigente al requerir la acreditación de la falta de

esta convención, así como a la norma legal que desarrolla. Cabe destacar que la ley de extranjería de 1985 contenía ese mismo requisito en su artículo 22 para el caso de personas indocumentadas, a quienes exigía manifestar su imposibilidad de estar documentadas por carecer de nacionalidad o por otra causa insuperable. La LOEX, en su redacción actual, traslada ese requisito previsto para personas indocumentadas en aquella ley a quienes hoy quieren solicitar el estatuto de apátrida.

La inclusión de esa frase en el artículo 1.1 se entiende mejor leyéndolo junto con el artículo 2.1 del mismo reglamento, que considera “necesario que el interesado manifieste carecer de nacionalidad” para iniciar el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Se puede concluir, por tanto, que el artículo 1.1 aglutina el concepto de apátrida de la Convención de 1954, la literalidad del artículo 34.1 de la LOEX, y el único requisito indispensable para dar comienzo al procedimiento.

Por último, y siguiendo lo referido en el tercer capítulo de este trabajo con respecto a la definición de apátrida en la versión en español de la convención, la frase “conforme a su legislación” no es la empleada por el resto de textos auténticos; estos hacen referencia a la “operación de la ley”, extendiendo, por lo tanto, la situación de apatridia al contexto en el que la legislación habilita a la persona a obtener una nacionalidad, pero la práctica administrativa o la forma en que la ley se aplica impide que así sea.

Como era esperable, la interpretación literal de “conforme a su legislación” ha llevado a la denegación de solicitudes del estatuto de apátrida de personas que, careciendo de nacionalidad, podían, al menos teóricamente, adquirir una conforme a la legislación de un Estado determinado, algo también evidenciado en la jurisprudencia. La Audiencia Nacional, en sus sentencias de 24 de mayo de 2004, de 4 de noviembre de 2004, de 22 de diciembre de 2004, de 11 de marzo de 2005, de 8 de abril de 2005, de 27 de mayo de 2005, o de 17 de octubre de 2007,¹⁰⁰¹ entre otras, desestimó el recurso contencioso-

reconocimiento de una nacionalidad. Ello imponía una carga de la prueba excesiva a las personas solicitantes.

¹⁰⁰¹ Sentencias de la Audiencia Nacional n°. 3699/2004, de 24 de mayo de 2004 (recurso n°. 633/2003); n°. 6891/2004, de 4 de noviembre de 2004 (recurso n°. 478/2003); n°. 8095/2004, de 22 de diciembre de 2004 (recurso n°. 72/2004); n°. 1507/2005, de 11 de marzo de 2005 (recurso n°. 381/2004); n°. 1898/2005, de 8

administrativo interpuesto por personas a quienes se les denegó el estatuto de apátrida al entender que, aunque se encontraran en ese momento sin nacionalidad, tenían derecho a una, conforme a la legislación de un Estado determinado.¹⁰⁰²

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de noviembre de 2007 dio un giro fundamental en el tratamiento de la apatridia y, definiendo la nacionalidad como el “vínculo jurídico entre una persona y un Estado, según se establece en la legislación del Estado, y comprende derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como las responsabilidades del Estado y del individuo; mas todo ello, como venimos señalando, en el marco de una relación de voluntariedad y mutua aceptación”,¹⁰⁰³ observó que no se puede obligar a una persona a adquirir la nacionalidad de un Estado específico, en este caso la nacionalidad marroquí por parte de una persona saharauí. Esta apreciación tumbó la jurisprudencia de la Audiencia Nacional en ese sentido, si bien este órgano judicial ha advertido recientemente de que “no basta con no tener nacionalidad para el reconocimiento de la condición de apátrida, siendo necesario estar en situación de no poder optar a una nacionalidad”,¹⁰⁰⁴ empleando un criterio contrario al introducido por la sentencia del Tribunal Supremo que sentó precedente y jurisprudencia y que ha sido empleado por el Alto Tribunal desde entonces.¹⁰⁰⁵

de abril de 2005 (recurso n.º. 433/2004); n.º. 2791/2005, de 27 de mayo de 2005 (recurso n.º. 503/2004); y n.º. 4219/2007, de 17 de octubre de 2007 (recurso n.º. 635/2006).

¹⁰⁰² En la sentencia de 24 de mayo de 2004 de la nota anterior, la Audiencia Nacional fue más allá al rechazar un estatuto de apátrida porque la persona solicitante “podía haber accedido a la nacionalidad azerí, con independencia de los obstáculos burocráticos que pudieran existir”, confirmando así que la aplicación de una interpretación excesivamente restrictiva de “conforme a su legislación” al obviar cualquier traba o barrera en la práctica que impida la implementación real del derecho.

¹⁰⁰³ Tribunal Supremo (2007). Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º. 10503/2003), fundamento jurídico noveno.

¹⁰⁰⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional n.º. 68/2020, de 5 de febrero de 2020 (recurso n.º. 265/2019).

¹⁰⁰⁵ Por ejemplo, esta tesis ha sido empleada en las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: n.º. 4083/2008, de 18 de julio de 2008 (recurso n.º. 555/2005); n.º. 6887/2008, de 19 de diciembre de 2008 (recurso n.º. 7337/2005); n.º. 6398/2009, de 30 de octubre de 2009 (recurso n.º. 2805/2006); n.º. 4098/2011, de 20 de junio de 2011 (recurso n.º. 5767/2007); n.º. 5616/2011, de 20 de septiembre de 2011 (recurso n.º. 728/2010); n.º. 6589/2011, 14 de octubre de 2011 (recurso n.º. 4631/2010); n.º. 6758/2011, 21 de octubre de 2011 (recurso n.º. 5322/2010); n.º. 2824/2012, de 27 de abril de 2012 (recurso n.º. 6080/2011); y n.º. 1330/2014, de 4 de abril de 2014 (recurso n.º. 4734/2011).

Tal y como se analizó en el tercer capítulo, el ACNUR recomienda interpretar el término *legislación* ampliamente, de forma que abarque su implementación práctica,¹⁰⁰⁶ acercándolo así a la definición de apátrida contenida en la versión inglesa y francesa de la Convención de 1954. Ello evitaría situaciones como las descritas, que solo conciben el estatuto de apátrida para quienes no tienen el derecho a una nacionalidad, pero no para quienes carecen de una; es decir, se impone un requisito adicional a la ausencia de nacionalidad que define a la apatridia *de iure* consistente en demostrar la imposibilidad jurídica de obtener una nacionalidad.¹⁰⁰⁷

4.4. Procedimiento

Como se ha argumentado previamente, la identificación de poblaciones apátridas en el territorio es fundamental para conocer las causas de la apatridia, así como sus consecuencias específicas, y, por lo tanto, para diseñar y ejecutar políticas efectivas que aborden su impacto; pero la identificación individual es también crucial para ofrecer una protección inmediata a quien se le reconoce como apátrida. Esto es lo que consigue el estatuto de apátrida a través del procedimiento administrativo específico regulado en el Reglamento de apatridia. España se confirmó como uno de los primeros países del mundo en contemplar un mecanismo de determinación de la condición de apátrida en su ordenamiento,¹⁰⁰⁸ dando así cumplimiento al mandato legal del artículo 34.1 de la LOEX,

¹⁰⁰⁶ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 12-13 y 16.

¹⁰⁰⁷ En este sentido, cabe destacar que el Ministerio del Interior ha defendido que “solo la apatridia originaria *de iure* justifica la atribución del Estatuto de Apátrida con independencia de las dificultades burocráticas que puedan tener los interesados para obtener de las autoridades de su país la documentación que les corresponde”. Así lo recogen las sentencias de la Audiencia Nacional nº. 623/2014, de 17 de febrero de 2014 (recurso nº. 427/2012), fundamento jurídico primero; y nº. 7233/2004, de 17 de noviembre de 2004 (recurso nº. 282/2002), fundamento jurídico tercero. Ese fundamento permite excluir la apatridia sobrevenida de la protección de la Convención de 1954. Así lo hizo, de hecho, la Audiencia Nacional en su Sentencia nº. 3045/2004, de 29 de abril de 2004 (recurso nº. 714/2003), una de las primeras en abordar la apatridia, cuando declaró que “la protección que se otorga a los apátridas (...) no puede dispensarse a personas como la actora, que por conveniencia personal -no quiere residir en el país del que es nacional- renuncia a su nacionalidad y carece por ese motivo de la nacionalidad que por derecho le corresponde”.

¹⁰⁰⁸ RADNAI, N. (2017). Statelessness determination in Europe: Towards the Implementation of Regionally Harmonised National SDPs. *Statelessness Working Paper Series No. 2017/08*, p. 6.

y permitiendo a las personas apátridas beneficiarse del contenido de la Convención de 1954.

Los Estados tienen un amplio margen de discreción en este sentido, puesto que la convención no estipula nada al respecto; solo contiene provisiones para la protección de personas apátridas, sin que en modo alguno haga alusión a la forma en que deben ser identificadas y reconocidas. Por lo tanto, la práctica varía entre Estados con procedimientos de reconocimiento de apatridia como España y otros sin mecanismos formales para tal fin, aunque también sean parte de la convención. La carencia de este tipo de instrumentos imposibilita la determinación de la magnitud de la apatridia en un territorio,¹⁰⁰⁹ y por ese motivo el ACNUR recomienda su el establecimiento de procedimientos “tan simples, justos y eficientes como sea posible”.¹⁰¹⁰

En España, el Reglamento de apatridia regula un procedimiento administrativo específico y centralizado. El órgano encargado de la instrucción de las solicitudes del estatuto de apátrida es la Oficina de Asilo y Refugio (“OAR”), en virtud del artículo 7 de aquel. La OAR o Subdirección General de Protección Internacional forma parte de la Dirección General de Política Interior, subsumida en la Subsecretaría del Interior, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad y, en última instancia, del ministro del Interior. Ello quiere decir que el órgano competente en este ámbito es independiente y, por lo tanto, distinto de aquel con funciones en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad, la Dirección General de los Registros y del Notariado, dependiente del Ministerio de Justicia.¹⁰¹¹ No obstante, se trata del mismo órgano encargado de tramitar los expedientes de protección internacional conforme establece el artículo 23 de la Ley de asilo. El hecho de que se trata de un procedimiento centralizado en dicho órgano es recomendado por el ACNUR, ya que entiende que ello favorece la especialización en la materia;¹⁰¹² por otro

¹⁰⁰⁹ ACNUR (2005). Op. cit., p. 20.

¹⁰¹⁰ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 27.

¹⁰¹¹ El ACNUR recomienda que sea el mismo organismo el que desarrolle las competencias en materia de apatridia y nacionalidad en aquellos países con poblaciones apátridas *in situ*; es decir, comunidades de personas sin nacionalidad que llevan residiendo en un territorio durante incluso varias generaciones y para quienes se insta la concesión de la nacionalidad y no tanto la del estatuto de apátrida. ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 25-27.

¹⁰¹² ACNUR (2014 a), p. 27.

lado, *European Network on Statelessness* (“ENS”) considera una buena práctica el hecho de que la OAR se encargue tanto de la evaluación de las solicitudes del estatuto de apátrida como las del estatuto de persona refugiada: entiende que en España, la apatridia es un fenómeno migratorio, ve también acertada la centralización defendida por el ACNUR y defiende que la OAR tiene un claro mandato de protección.¹⁰¹³

4.4.1. Acceso al procedimiento

A. Inicio

El primer párrafo del artículo 2 del Reglamento de apatridia establece que “el procedimiento se iniciará de oficio o a instancia del interesado” y que “en todo caso será necesario que el interesado manifieste carecer de nacionalidad”. Esta manifestación se erige como el único requisito para dar comienzo al procedimiento, y sigue lo dispuesto por el artículo 34.1 de la LOEX y el artículo 1.1 del propio reglamento; ambos contemplan el estatuto de apátrida para quienes manifiesten no tener nacionalidad y reúnan sus requisitos. Sobre esta exigencia se pronunció el Tribunal Supremo en 2007 cuando determinó que “ya no se exige al extranjero, como en la originaria redacción [de la LOEX], la acreditación de que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, por cuanto el precepto se refiere ahora, de forma expresa, a los extranjeros que simplemente ‘manifiesten’ carecer de nacionalidad”, y que el reglamento impone “como condición imprescindible (artículo 2.1) -pero nada más- ‘que el interesado manifieste carecer de nacionalidad’”.¹⁰¹⁴

Dicha manifestación se requiere “en todo caso”; es decir, tanto en la iniciación de oficio como en la solicitada a instancia de parte. Con respecto a esta última, y como se examinará más adelante, el modelo estandarizado de solicitud del estatuto de apátrida funciona como prueba de la manifestación exigida por el artículo 2.1, al exponerse en el mismo las

¹⁰¹³ European Network on Statelessness (2013). *Statelessness Determination Procedures and the Protection of Stateless Persons*. Londres: European Network on Statelessness, p. 9.

¹⁰¹⁴ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso nº. 10503/2003), fundamento jurídico sexto.

circunstancias por las que se pide la protección que aquel otorga. Se cumple, así, la condición del artículo 1.1 y el requisito del artículo 2.1.

Se trata de un único procedimiento administrativo de inicio automático que no requiere de un proceso previo de admisión a trámite. Se diferencia claramente así del procedimiento de protección internacional, que contempla dos procesos de admisión, en función del lugar de presentación de la solicitud (territorio o puesto fronterizo), y dos distintos también para su tramitación, dependiendo de las características de la solicitud (ordinario y de urgencia).¹⁰¹⁵

i. Instancia de parte

El procedimiento se inicia a instancia de parte a través de una solicitud, cuyo contenido y características se detallarán más adelante. Para lograr un acceso efectivo al procedimiento, es necesario que las personas apátridas o en riesgo de apatridia tengan conocimiento de su existencia y del modo de iniciarlo. Cuando el ACNUR insta a los Estados a establecer procedimientos justos y eficientes, exige que sean del todo accesibles, y, en ese sentido, observa que “la difusión de la información, incluso mediante campañas de información específicas y el asesoramiento sobre los procedimientos cuando proceda, facilita el acceso de las personas apátridas a los procedimientos”; como también lo hace la inclusión de “garantías que permitan que las autoridades de un Estado inicien un procedimiento”.¹⁰¹⁶ Esto es particularmente importante, ya que es habitual que las personas que pueden beneficiarse del estatuto de apátrida desconozcan su existencia o

¹⁰¹⁵ La Ley de asilo contempla un procedimiento de admisión a trámite y otro en frontera en sus artículos 16 a 22; y un procedimiento ordinario y otro de urgencia para la tramitación de solicitudes, en los artículos 23 a 29. El reglamento de desarrollo de la anterior ley de asilo, pero hoy vigente ante la falta de instrumento posterior a la actual ley que desarrolle sus provisiones, también se refiere al procedimiento de admisión a trámite en el territorio (artículo 17) y en los puestos fronterizos (artículos 18 a 21). Se trata del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (“Reglamento de asilo”).

¹⁰¹⁶ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 28.

renieguen de ser reconocidas formalmente como apátridas por temor a las autoridades migratorias.

El Comité Europeo de Cooperación Jurídica (“CECJ”) del Consejo de Europa recomienda ofrecer información a través de un portal específico en línea, que ponga a disposición de la persona usuaria los distintos modelos o formularios necesarios para realizar la solicitud; de vídeos que expliquen el procedimiento; de las organizaciones sociales que trabajan con personas refugiadas y migrantes. Concluye, además, que es esencial que la información se preste en los idiomas de los potenciales grupos poblacionales que puedan verse afectados por la apatridia en el territorio.¹⁰¹⁷

España sigue, en parte, las sugerencias del CECJ: existe una página sobre el estatuto de apátrida en el portal del Ministerio del Interior que incluye un enlace al modelo de solicitud para iniciar el procedimiento, así como información relativa a la normativa, la solicitud y sus efectos, la residencia, trabajo y reagrupación familiar a la que tienen derecho quienes obtienen el estatuto, las causas de su cese, y detalles adicionales sobre la posible expulsión de apátridas.¹⁰¹⁸ No obstante, se trata de una referencia al contenido del reglamento y, por lo tanto, emplea un vocabulario y términos técnico-jurídicos difíciles de comprender para personas legas en derecho. Además, la información se encuentra exclusivamente en castellano. Se puede concluir que la información está disponible para quien tenga conexión a internet, pero no es del todo accesible por el vocabulario jurídico empleado y por no existir traducción de su contenido en otros idiomas.

Por otro lado, existe un folleto informativo sobre el procedimiento de protección internacional en castellano, inglés, francés y árabe, así como otro específico, en castellano, inglés y francés, para personas que se encuentran en el conocido como

¹⁰¹⁷ European Committee on Legal Co-Operation (2019). *Statelessness (Item IV of the draft agenda): Analysis of current practices and challenges regarding the avoidance and reduction of statelessness in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa, p. 9.

¹⁰¹⁸ La información sobre el estatuto de apátrida se encuentra en el submenú de la Oficina de Asilo y Refugio, dentro de “Trámites y Gestiones” de la sección “Servicios al Ciudadano” en el portal del Ministerio del Interior. El mismo contenido se puede encontrar también en el portal de la Dirección General de la Policía, dentro del menú “Documentación” de la “Comisaría Virtual”.

procedimiento de Dublín.¹⁰¹⁹ Este documento, en forma de tríptico, suele encontrarse en los lugares habilitados para recibir las solicitudes de protección internacional. No obstante, no existe un folleto que contenga información sobre el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida en ninguno de los lugares donde se puede presentar la solicitud de este estatuto.

ii. De oficio

El procedimiento puede iniciarse también de oficio por la propia OAR, tal y como prevé el párrafo segundo del artículo 2: “se iniciará de oficio cuando la Oficina de Asilo y Refugio tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes de la apatridia. En este caso la Oficina de Asilo y Refugio informará debidamente al solicitante para que éste tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones”.

El párrafo primero de dicho precepto establece que incluso en el caso de inicio de oficio “será necesario que el interesado manifieste carecer de nacionalidad”. Teniendo en cuenta que dicha manifestación se materializa a través de la presentación de la solicitud, no parece que dicho requisito encaje con el inicio del procedimiento de oficio. Quizá pueda entenderse que dicha exigencia se cumple en este caso cuando una persona ha manifestado su carencia de nacionalidad en otro procedimiento, por ejemplo, de protección internacional ante la propia OAR y esta, al tener conocimiento de esta situación de posible apatridia, puede iniciar el procedimiento del estatuto de apátrida. Sin embargo, el párrafo segundo no parece exigir la necesidad de una manifestación de ausencia de nacionalidad por la persona interesada y afectada por la apatridia, sino que basta con que la OAR tenga conocimiento de dicha situación. En todo caso, y tal y como recomienda ENS, los procedimientos iniciados de oficio deben ofrecer garantías

¹⁰¹⁹ Se trata de aquellas personas que se encuentran en España, pero es otro Estado miembro de la Unión Europea el competente para examinar su solicitud de protección internacional en virtud del Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, también conocido como Reglamento de Dublín III.

adecuadas para asegurar que no se tomen medidas en contra de la voluntad o sin el consentimiento de la persona afectada.¹⁰²⁰

A pesar de todo lo expuesto, este modo de inicio del procedimiento ha sido escasamente empleado en la práctica,¹⁰²¹ a pesar de que existen bases sólidas para su efectividad. La OAR es el órgano competente para instruir las solicitudes de protección internacional y puede conocer casos en los que existe riesgo de apatridia o evaluar solicitudes de personas con nacionalidad indeterminada, y derivar, a través de un mecanismo a tal efecto, a estas personas para que se inicie y tramite, simultáneamente, un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. El inicio de oficio de un procedimiento administrativo es oportuno en un caso como este, en el que personas que potencialmente se pudieran beneficiar del estatuto, desconocen por completo su existencia, incluso si se trata de personas solicitantes de protección internacional.

B. Requisitos

i. Lugar de presentación

Aunque la tramitación de la solicitud es competencia de un único órgano y el procedimiento está, por lo tanto, centralizado en la OAR, el Reglamento de apatridia permite presentar la solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida en distintos puntos del territorio. Destacado como una buena práctica por ENS,¹⁰²² el ACNUR también resalta este elemento positivo: “el procedimiento para la determinación de la apatridia en España logra un equilibrio en este sentido, ya que permite a los individuos presentar sus solicitudes a través de varios organismos gubernamentales por todo el país, pero concentra el examen y análisis de las solicitudes sobre la determinación de la apatridia en un órgano centralizado”.¹⁰²³

¹⁰²⁰ European Network on Statelessness (2013). Op. cit., p. 17.

¹⁰²¹ European Network on Statelessness (2019 c). *ENS Statelessness Index Survey 2019: Spain*. Londres: European Network on Statelessness, p. 9.

¹⁰²² European Network on Statelessness (2013). Op. cit., p. 17.

¹⁰²³ ACNUR (2017 f). Op. cit., p. 4.

Así, el artículo 2.3 del Reglamento de apatridia determina que la iniciación a instancia de parte puede presentarse ante las Oficinas de Extranjeros, las Comisarías de Policía y la Oficina de Asilo y Refugio. Sin embargo, dicho precepto indica que ello es así, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, (...)”, en referencia al actual artículo 16.4 de la Ley 39/2015, ley vigente que derogó y reemplazó a aquella.¹⁰²⁴ Este permite la presentación de documentos dirigidos a los órganos de la Administración pública en el registro electrónico de la Administración, ya sea en el ámbito estatal, autonómico o local; en las oficinas de Correos; en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; en las oficinas de asistencia en materia de registros; y en cualquier otro lugar que disponga la legislación vigente.

En teoría, por lo tanto, las personas interesadas podrían solicitar el estatuto de apátrida en cualquiera de las oficinas y lugares descritos en el párrafo tercero del artículo 2 del Reglamento de apatridia y en el párrafo cuarto del artículo 16 de la Ley 39/2015. En la práctica se envían solicitudes de forma telemática a través de oficinas de registro, de registro electrónico (Red SARA) e incluso mediante correo administrativo.

Por otro lado, el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida es menos accesible que el de protección internacional. El Reglamento de asilo, en su artículo 4, recoge los lugares en los que puede presentarse una solicitud de protección internacional, y establece la posibilidad de hacerlo ante la propia OAR, en los puestos fronterizos de entrada, en las oficinas de extranjería, en las comisarías provinciales de la Policía o en las comisarías de distrito señaladas a tal efecto, y en las embajadas u oficinas consulares españolas en el extranjero.¹⁰²⁵

¹⁰²⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

¹⁰²⁵ La posibilidad de efectuar una solicitud de protección internacional en una embajada u oficina consular española es cuestionable. La Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *N.D. y N.T. c. España*, de 13 de febrero de 2020, abordó incidentalmente la cuestión, afirmando la posibilidad teórica de solicitar asilo en dichos lugares (párrafo 222 de la sentencia), y la posibilidad práctica y efectiva al reflejar el número de solicitudes realizadas, por ejemplo, en 2014. Precisamente la cifra que recoge de ese año, 346 solicitudes, se corresponde con los datos de la OAR para ese mismo año en su informe *Asilo en cifras 2014*. Sin embargo, en la página 32 de dicho documento, la leyenda de la tabla que muestra esos datos refleja que ese dato se corresponde con “solicitudes de extensión familiar”. De hecho, desde 2012, todos los informes estadísticos de dicho organismo incluyen un asterisco junto a la columna de embajadas

Si se tienen en cuenta las posibilidades teóricas que ofrece el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, se podría afirmar que existen más espacios habilitados para presentar una solicitud del estatuto de apátrida que del estatuto de persona refugiada, ya que en este último caso los lugares de presentación están tasados, y recogidos en una lista exhaustiva,¹⁰²⁶ sin remisión a otras provisiones; pero la realidad es que el estatuto de apátrida solo se puede solicitar presencialmente ante la OAR, oficinas de extranjería y comisarías. En cualquier caso, no hay opción de solicitarla en puestos fronterizos, una limitación significativa teniendo en cuenta que la apatridia en España se encuadra en un contexto migratorio, y, además, que las personas apátridas suelen carecer de documentos y, por lo tanto, ven restringida su capacidad para obtener permisos de residencia y regularizar así su situación administrativa. La imposibilidad de solicitar el estatuto de apátrida en la frontera les cierra toda vía legal para acceder al territorio y lograr algún tipo de protección, salvo que soliciten protección internacional por ser, a su vez, personas refugiadas. Quienes no lo son se ven atrapadas en un limbo jurídico: no pueden acceder al territorio por carecer de documentos, ni tampoco pueden solicitar el estatuto de apátrida porque, aunque este exista, no hay un procedimiento establecido en la frontera para iniciarlo.

ii. Plazo de presentación y situación administrativa

El artículo 4 del reglamento exige presentar la solicitud en el plazo de un mes desde la entrada en el territorio o, en el contexto de circunstancias sobrevenidas, desde el surgimiento del motivo que la justifique. Si la persona interesada se encuentra en

u oficinas consulares con la leyenda “solicitudes de extensión familiar”. Por lo tanto, no aparecen datos de solicitudes de protección internacional. O no se contabilizan, o no existen.

¹⁰²⁶ Cabe destacar que el abogado general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Maciej Szpunar, concluyó el 30 de abril que el juzgado de instrucción que opera como juzgado de control de un centro de internamiento de extranjeros puede, sin ser competente para ello, recibir solicitudes de protección internacional como parte de las “otras autoridades” a las que la Directiva 2013/32/UE reconoce la potestad para facilitar información sobre el procedimiento a las personas que manifiestan su voluntad de solicitar protección internacional, así como para dar traslado del expediente a la autoridad competente para su registro. Se trata de la opinión del abogado general, no vinculante para el Tribunal, quien no ha dictado sentencia sobre el asunto. En Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2020). Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar presentadas el 30 de abril de 2020, asunto C-36/20 PPU.

situación de estancia autorizada en el territorio, puede presentar la solicitud en cualquier momento mientras dure su permiso. Por otro lado, y aunque este precepto no impida la solicitud de personas en situación administrativa irregular, sí establece un plazo de un mes de estancia no autorizada para presentarla; pasado este tiempo, se presume que la petición es manifiestamente infundada, al igual que en el caso en que se solicite por una persona que tenga incoada una orden de expulsión.¹⁰²⁷

Como se ha advertido anteriormente, las personas apátridas suelen carecer de documentos de identidad, por lo que se enfrentan a obstáculos e incluso a la imposibilidad de obtener permisos de estancia y residencia, y de autorizaciones de entrada en el territorio de los Estados. El caso de estancia autorizada contemplado por el artículo 4 puede estar vinculado a la apatridia sobrevenida que también prevé. Una persona, nacional de un tercer país, puede ser titular de un permiso de residencia en España y perder su nacionalidad posteriormente por algún motivo previsto en la legislación de su país, o como consecuencia de conflictos de leyes en el contexto de sucesión de Estados. No obstante, las personas afectadas por una apatridia originaria tienen mayores dificultades para lograr las autorizaciones que permiten la estancia legal a la que hace referencia este precepto. Así lo entiende también el ACNUR, cuando establece que el requisito de residencia legal para poder acceder al procedimiento “es particularmente injusto, dado que la falta de nacionalidad, niega a muchas personas apátridas la documentación necesaria para entrar o residir legalmente en cualquier Estado”.¹⁰²⁸ En ese sentido, afirma que no existe base jurídica en la Convención de 1954 que permita requerir a las personas solicitantes del estatuto de apatridia que se encuentren en situación administrativa regular en el territorio, ni tampoco para establecer plazos, los cuales “pueden excluir arbitrariamente a los individuos de recibir la protección de la Convención de 1954”.¹⁰²⁹

¹⁰²⁷ Se aprecia aquí el resultado de una de las principales diferencias entre la Convención de 1954 y la Convención de 1951. Esta última, en su artículo 31 prohíbe castigar la “entrada o presencia ilegales” de personas refugiadas en el territorio de los Estados parte, lo que se traduce en que la Ley de asilo, en su artículo 17.2 establezca que “la entrada ilegal en el territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley”.

¹⁰²⁸ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 28.

¹⁰²⁹ *Ibíd.*, p. 28.

A pesar de las exigencias del artículo 4, la práctica administrativa permite la presentación de solicitudes del estatuto de apátrida fuera de plazo.¹⁰³⁰ Asimismo, hay que destacar que el requisito de regularidad administrativa no es una limitación absoluta, ya que opera como una presunción *iuris tantum* en el sentido de que la situación irregular puede advertir a la OAR de una solicitud manifiestamente infundada, pero aquella puede desvirtuarse en el momento en el que se observe que concurren en la persona solicitante los requisitos para que se le reconozca el estatuto de apátrida, y así lo ha reiterado la jurisprudencia.¹⁰³¹ Sin embargo, la presentación de la solicitud fuera de plazo o emitida por una persona en situación administrativa irregular tiene consecuencias durante el procedimiento, ya que, en la práctica, solo se expide un documento identificativo provisional como solicitante del estatuto de apátrida a quien cumple con las exigencias del artículo 4 del reglamento.

iii. Solicitud

El procedimiento se inicia a instancia de parte a través de una solicitud individual dirigida a la OAR en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 2 para su presentación. El trámite es gratuito y exige el empleo del formulario “OAR – 01” de cuatro páginas

¹⁰³⁰ European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 9.

¹⁰³¹ Sentencia de Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 4119/2011, de 22 de junio de 2011 (recurso n°. 4979/2009), fundamento jurídico sexto. Así lo explica la sentencia: “Esta es una presunción «iuris tantum», a la que resulta aplicable en lo sustancial la doctrina jurisprudencial relativa al artículo 7.2 del reglamento de aplicación de la Ley de Asilo aprobado por Real Decreto 203/1995, donde se establece, en similares términos, que «cuando se trate de un solicitante que haya permanecido en situación de ilegalidad durante más de un mes, o haya presentado una solicitud de asilo teniendo incoada una orden de expulsión, la solicitud se presumirá incurso en el párrafo d del apartado 6 del artículo 5 de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y se examinará por el procedimiento ordinario de inadmisión a trámite». Sobre esta previsión del reglamento de asilo, hemos indicado reiteradamente que la presunción no entra en juego cuando lo que ya obra en el expediente administrativo hace que el temor de persecución deba tenerse por fundado, pues en este caso la presunción ya ha de tenerse por desvirtuada; y el mismo criterio resulta extensible, con las lógicas adaptaciones, a la presunción del artículo 4.2 precitado, de manera que esta presunción que a través del mismo se establece puede entenderse desvirtuada si a tenor de los datos concurrentes en el caso examinado se concluye que en el solicitante concurren todos los requisitos y condiciones necesarios para el reconocimiento y concesión del estatuto de apátrida; que es justamente lo que ocurre en el presente caso”. Este criterio ha sido empleado posteriormente en varias ocasiones por esa misma Sala, por ejemplo, en sus sentencias n°. 5616/2011, de 20 de septiembre de 2011 (recurso n°. 728/2011) y n°. 6589/2011, de 14 de octubre de 2011 (recurso n°. 4631/2010).

denominado “Solicitud del estatuto de apátrida en España”, disponible en las dependencias habilitadas para efectuar la petición o en el portal en línea del Ministerio del Interior, en formato digitalizado para ser rellenado y posteriormente impreso. Si bien es cierto que su gratuidad y su formato estándar facilitan la accesibilidad al procedimiento, cabe destacar que solo existe una versión, en español, así como su complejidad técnica por el empleo de conceptos jurídicos para los que un intérprete sin formación jurídica puede no ser suficiente garantía,¹⁰³² todo lo cual puede limitar significativamente la calidad de la solicitud emitida por personas migrantes sin conocimiento del idioma y del derecho.

El modelo de solicitud permite cumplir el requisito de manifestar la carencia de nacionalidad previsto en el párrafo 1 del artículo 2 como condición necesaria para iniciar el procedimiento. El formulario, en su última página contiene la siguiente frase: “manifiesto carecer de nacionalidad y declaro...”.¹⁰³³ La firma posterior de la persona solicitante o su representante legal da cumplimiento expreso a aquella exigencia.

Los requisitos de la solicitud se encuentran enumerados en el artículo 3 del reglamento. En su primer párrafo, establece que “la solicitud deberá contener los requisitos especificados en el artículo 70 de la Ley 30/1992 (...)” y que “se le acompañarán los documentos de identidad y de viaje que se posean o se justificará la carencia de los mismos”. El precepto citado es el actual artículo 66 de la Ley 39/2015 vigente, en el que se recogen los requisitos generales para la solicitud que da inicio a un procedimiento administrativo a solicitud del interesado, y especifica que esta debe contener el nombre y apellidos del interesado o su representante, la identificación del medio electrónico o lugar físico a efectos de notificaciones, los hechos que la motivan, la firma del solicitante, y el órgano al que se dirige.

¹⁰³² Por ejemplo, en la página 3 del formulario, se pregunta a la persona solicitante si ha recibido protección de algún organismo de las Naciones Unidas o si se le han reconocido en algún momento “los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad en algún país”.

¹⁰³³ La versión anterior (formulario “EX – 15”) al modelo estandarizado actual (formulario “OAR – 01”) no la incluía.

El modelo estandarizado de solicitud del estatuto de apátrida incorpora todos esos extremos y más. En su pie de página indica expresamente que es una “solicitud dirigida a la Oficina de Asilo y Refugio”. El apartado de datos personales, además del nombre y apellidos de la persona solicitante, y el domicilio donde se practicarán las notificaciones, pregunta cuestiones adicionales: fecha y lugar de nacimiento, sexo, estado civil, idioma materno, otros nombres utilizados, grupo étnico, religión, estudios, nombre del padre y nombre de la madre, y si es menor, el nombre, apellidos y número de documento de identidad o número de identificación de extranjero de la persona que lo represente. Asimismo, la solicitud incluye un apartado en el que la persona solicitante debe exponer los hechos que la justifican, y debajo del espacio disponible para explicar los motivos, se ofrece un espacio para la firma de la persona solicitante o su representante legal. La última página permite a la persona interesada marcar con una equis todos los documentos enumerados en ella que vaya a aportar en apoyo de su solicitud (pasaportes, títulos de viaje, documentos de identidad, certificados de vida y estado, certificados médicos, certificados de empadronamiento, etc.). El formulario cumple así con todos los requisitos exigidos por el primer párrafo del artículo 3.

Precisamente el párrafo segundo de dicho precepto hace mención especial a los motivos de la solicitud: “en la solicitud se deberá hacer una exposición clara y detallada de los hechos, datos y alegaciones que se estimen pertinentes en apoyo de la misma, y en particular la mención del lugar de nacimiento, de la relación de parentesco con otras personas que en su caso tengan atribuida nacionalidad de algún Estado, y del lugar de residencia habitual en otro Estado y tiempo que se haya mantenido”. Ya se ha observado que existe un espacio específico para reflejar los hechos que motivan la solicitud del estatuto de apátrida, tal y como exige el párrafo primero por remisión al artículo 66 de la Ley 39/2015, y que la sección de datos personales pide información sobre el lugar de nacimiento de la persona solicitante. Además, en cumplimiento del párrafo segundo del artículo 3, el modelo de solicitud contiene, en su segunda página, un apartado sobre la familia, en la que se presenta una tabla con cinco columnas (parentesco, nombre y apellidos, fecha de nacimiento, país de nacimiento, y nacionalidad) y doce filas (padre,

madre, abuelo paterno, abuela paterna, abuelo materno, abuela materna, cónyuge, hijo/a, hijo/a, hijo/a, y dos huecos para añadir parientes), en la que se plasma la información exigida por el precepto; en esa misma página hay otra tabla, esta vez para incluir los países en los que ha residido anteriormente la persona solicitante, el tiempo de estancia o residencia y si esta había sido autorizada.

Finalmente, el último párrafo del artículo 3 anuncia que “el domicilio que conste en la solicitud será considerado domicilio habitual a efectos de la práctica de notificaciones”, y que “el interesado deberá comunicar, con la mayor brevedad posible, a la Oficina de Asilo y Refugio, los cambios de domicilio durante la tramitación de su solicitud”. En la sección de datos personales, la persona solicitante puede reflejar su domicilio a efectos de notificaciones. La obligación de comunicar el cambio de domicilio es fundamental en la práctica, puesto que, tal y como establece el segundo párrafo del artículo 7 del reglamento, “el interesado deberá colaborar plenamente durante la instrucción para la acreditación, comprobación y verificación de todos aquellos extremos relevantes para la determinación de la situación de apatridia”; ello solo podrá garantizarse si existe comunicación efectiva entre la OAR y la persona solicitante. Se trata de un deber cuyo incumplimiento puede resultar no solo en la infracción de una sola obligación, puesto que puede tener como consecuencia la falta de respuesta a los requerimientos de la OAR y en el archivo o denegación de la solicitud por esa razón.¹⁰³⁴

Más allá de lo requerido por el artículo 3, el formulario contiene diversos apartados. La sección “Entrada en España” pide información sobre la fecha y lugar de entrada, el tipo de frontera (aérea, marítima o terrestre), si la entrada fue autorizada, si la persona

¹⁰³⁴ Se trata, asimismo, de una manifestación más del control de la Administración sobre la persona migrante que se refleja en el conjunto de la normativa de extranjería. Tal y como señala Añón, existe una tensión entre las políticas de control migratorio y de integración social de las personas migrantes. En AÑÓN, M. J. (2010). Integración: Una cuestión de derechos. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 186(744), p. 625. En efecto, cuando la asimetría se da en favor del control, se evidencia una grave limitación de la integración de las personas migrantes. En este caso concreto, se ha advertido de las consecuencias negativas para los intereses de la persona solicitante el no poder cumplir con su obligación de comunicar oportunamente su cambio de domicilio. Existe aquí un desequilibrio entre obligaciones y derechos. En la práctica, las personas solicitantes deben desplazarse personalmente a la Oficina de Asilo y Refugio en Madrid para preguntar por el estado de su expediente, sin que obtengan siempre una respuesta satisfactoria.

solicitante tiene un visado, y si ha tenido en algún momento pasado autorización de estancia o residencia en España.¹⁰³⁵ Por otro lado, también hay una sección sobre “Protección internacional”, en la que se solicita información acerca de si la persona solicitante recibe o ha recibido protección de algún organismo de las Naciones Unidas, y si ha solicitado el estatuto de persona refugiada en España o en otro país, en cuyo caso se pide el nombre del país, la fecha de la solicitud y si le fue denegada o concedida, si sigue en fase de tramitación o si la persona solicitante lo desconoce.¹⁰³⁶ Por último, el modelo de solicitud incluye la sección “Nacionalidad”, con cuatro preguntas: se plantea si la persona solicitante ha tenido alguna vez una nacionalidad, en cuyo caso se le pide que detalle cuál y el motivo por el que la perdió; si se le reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad en algún país, y si es así, se le requiere que indique qué Estado; si ha solicitado la nacionalidad en España o en otro país, y, en caso afirmativo, la fecha de la solicitud y su estado o resultado; y finalmente, si ha solicitado el estatuto de apátrida en España o en otro Estado, y de ser así, cuándo, en qué país y qué resultado, sino está todavía en tramitación, tuvo su petición.

C. Evaluación de las situaciones de vulnerabilidad

El ACNUR ha destacado que las personas apátridas forman uno de los colectivos más vulnerables del mundo,¹⁰³⁷ pero aquellas no solo carecen de una nacionalidad, sino que son, a su vez, personas con discapacidad, personas con edad avanzada o menores, o, por ejemplo, personas que han podido sufrir torturas o un trato inhumano o degradante, lo cual indica que existe el riesgo de que se encuentren en múltiples situaciones de vulnerabilidad.

No existe, sin embargo, ningún procedimiento de evaluación de la situación de vulnerabilidad o de las necesidades particulares de solicitantes del estatuto de apátrida en

¹⁰³⁵ El antiguo formulario EX – 15 también pedía a la persona solicitante ofrecer información sobre el itinerario seguido hasta su llegada a España.

¹⁰³⁶ El formulario EX – 15 preguntaba específicamente si recibía o había recibido protección de algún órgano de las Naciones Unidas distinto del ACNUR.

¹⁰³⁷ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 1.

el Reglamento de apatridia, ni tampoco una definición o listado de personas que pudieran entrar en dicha categoría. Tampoco lo hace la LOEX o el RELOEX. La normativa más próxima que regula el asunto es la Ley de asilo, en su artículo 46, cuyo primer párrafo recoge una lista no exhaustiva que incluye a “menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos”,¹⁰³⁸ para quienes, conforme al párrafo segundo, “se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a [sus] solicitudes de protección internacional”. Sin embargo, no existe aplicación práctica al no existir el desarrollo reglamentario pertinente anunciado por aquel artículo.

En el ámbito de la protección internacional, la Directiva 2013/32/UE, conocida como Directiva de procedimientos de asilo, en su considerando 29, declara que “algunos solicitantes pueden necesitar garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”, y su artículo 24, párrafo 3, focaliza y reduce dichas garantías procedimentales especiales en el caso de personas que hayan sido “objeto de torturas, violación y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”.¹⁰³⁹ Un informe sobre la amplitud del concepto en los distintos procedimientos de asilo de Estados europeos muestra la inclusión de todas estas categorías en al menos uno de ellos: menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, embarazadas, familias monoparentales con menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos,

¹⁰³⁸ Esta lista se corresponde casi al completo con la ofrecida por la Directiva 2013/33/UE, conocida como Directiva de acogida, la cual incorpora en su artículo 21 dos casos más: personas con trastornos psíquicos y víctimas de la mutilación general femenina. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de solicitantes de protección internacional (texto refundido). DOUE de 29 de junio de 2013, L 180/96.

¹⁰³⁹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE de 29 de junio de 2013, L 180/60.

personas incapacitadas legalmente, personas con trastorno de estrés postraumático o personas supervivientes de naufragios y sus familiares, personas víctimas de tortura, violación u otras formas graves de violencia sexual o psicológica, y víctimas de la mutilación genital femenina.¹⁰⁴⁰

La única situación de vulnerabilidad contemplada por el Reglamento de apatridia, sin clasificarla expresamente como tal, es recogida por su artículo 6 con respecto a menores en situación de desamparo. Establece su primer párrafo que “cuando se trate de solicitantes menores de edad en situación de desamparo según la legislación civil, éstos serán encomendados a los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente, poniéndolo asimismo en conocimiento del Ministerio Fiscal”.

El Código Civil describe la situación de desamparo como “la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”.¹⁰⁴¹ Se entiende, por lo tanto, que los menores no acompañados y no tutelados se encuentran en dicha situación, pero debe considerarse que también lo están quienes, acompañados por sus progenitores o tutores legales se hallen en una situación “donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia, aquélla se concreta en la asunción por la entidad pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria”, en cuyo caso asumirá “la tutela de aquel por ministerio de la ley, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y, en su caso, del Juez que acordó la tutela ordinaria”.¹⁰⁴²

¹⁰⁴⁰ Asylum Information Database (2017). *The concept of vulnerability in European asylum procedures*. Bruselas: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), pp. 16-17.

¹⁰⁴¹ Artículo 172.1 del Código Civil.

¹⁰⁴² Exposición de motivos y artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996 (págs. 1225-1238).

La protección de menores en situación de vulnerabilidad es compleja más allá de su propia naturaleza. En concreto, el procedimiento para la determinación de la edad en España es muy controvertido, y ha sido denunciado en varias ocasiones por el Comité CDN por tratarse de un proceso que consiste únicamente en la realización de una prueba oseométrica “que tiene un amplio margen de error y, en consecuencia, no es apropiado como el único método para determinar la edad cronológica de una persona”,¹⁰⁴³ que no tiene en cuenta su maduración psicológica,¹⁰⁴⁴ y que incluso, en ocasiones, las autoridades españolas ignoran la documentación del país de origen que acredita la minoría de edad;¹⁰⁴⁵ el Comité CDN ha sido reiterativo en su advertencia al Estado español en esta materia.¹⁰⁴⁶

Una vez identificado el menor, y reconocida su situación de desamparo, “la entidad pública que ejerza su tutela los representará en el procedimiento de apatridia”, y “en todo caso, sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales de protección de menores, se entenderá autorizada su permanencia en territorio nacional durante la tramitación del procedimiento”, en virtud del segundo y tercer párrafo del artículo 6. Esto último es una garantía que opera como excepción a la regla general del artículo 5 que, como se observará más adelante, determina que la permanencia provisional de las personas solicitantes es potestativa, ya que las autoridades “podrán autorizar[la]” cuando aquellas no tengan incoado un procedimiento de expulsión o devolución.

D. Cláusulas de exclusión

¹⁰⁴³ Comité de los Derechos del Niño (2019 a). *A.L. c. España* (comunicación n.º. 16/2017), de 31 de mayo de 2019, CRC/C/81/D/16/2017, párrafos 12.5 y 12.6.

¹⁰⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño (2019 b). *J.A.B. c. España* (comunicación n.º. 22/2017), de 31 de mayo de 2019, CRC/C/81/D/22/2017, párrafo 13.6; y Comité de los Derechos del Niño (2019 d). *R.K. c. España* (comunicación n.º. 27/2017), de 18 de septiembre de 2019, CRC/C/82/D/27/2017, párrafo 9.7.

¹⁰⁴⁵ Comité de los Derechos del Niño (2019 b). *J.A.B. c. España* (comunicación n.º. 22/2017), de 31 de mayo de 2019, CRC/C/81/D/22/2017, párrafo 13.5. También se informa de esta práctica por parte de las autoridades policiales en los aeropuertos, Asylum Information Database (2017). Op. cit., p. 37.

¹⁰⁴⁶ Recientemente, también se ha pronunciado en contra del procedimiento de determinación de la edad en: Comité de los Derechos del Niño (2018). *N.B.F. c. España* (comunicación n.º. 11/2017), de 27 de septiembre de 2018, CRC/C/79/D/11/2017; y Comité de los Derechos del Niño (2019 c). *M.T. c. España* (comunicación n.º. 17/2017), de 18 de septiembre de 2019, CRC/C/82/D/17/2017.

El artículo 1, en su párrafo segundo, excluye del estatuto de apátrida a todas aquellas personas que se encuentren “en alguno de los supuestos previstos por el artículo 1.2” de la Convención de 1954. Este precepto copia las letras D, E y F del artículo 1 de la Convención de 1951 para delimitar las personas que, conforme al espíritu de ambas convenciones, no necesitan o no merecen su protección. A diferencia de la Ley de asilo, que en su artículo 8 recoge las cláusulas de exclusión mediante la incorporación y adaptación de aquellas letras del artículo 1 de la Convención de 1951, el Reglamento de apatridia no incluye contenido alguno que desarrolle las causas contenidas en la Convención de 1954. Esto, junto con el hecho de que esta traslada las causas de exclusión de aquella casi en su literalidad, motiva el estudio de este asunto a la luz tanto de la Convención de 1951 como de la Ley de asilo.

El artículo 1.2 (i) de la Convención de 1954 establece que no se aplicarán sus provisiones “a las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia”. No recoge, sin embargo, el segundo párrafo del artículo 1, letra D, de la Convención de 1951, sobre la que se basa, y que determina que “cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención”.

En primer lugar, cabe destacar que, para el ACNUR, el único organismo distinto a sí mismo en este sentido es el OOPS,¹⁰⁴⁷ también conocido como UNRWA, por sus siglas en inglés, tesis también defendida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.¹⁰⁴⁸ Esta institución ha abordado el segundo párrafo de la Convención de 1951 inexistente en la Convención de 1954, y ha afirmado que el cese de protección o asistencia “por

¹⁰⁴⁷ ACNUR (2011 a). Op. cit., p. 31.

¹⁰⁴⁸ Así lo afirma en el párrafo 48 de su sentencia de 19 de diciembre de 2012, en el asunto C-364/11 (*El Kott, A Radi e Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*).

cualquier motivo” se circunscribe a situaciones en las que el órgano en cuestión pone fin a sus actividades, pero también a “la situación de una persona que, tras haber recibido efectivamente esa protección o asistencia, deja de obtenerla por un motivo que escapa a su propio control y es independiente de su voluntad”, y esto incluye el desplazamiento forzado de la zona de operación de aquel órgano, “lo que sucede cuando se encontraba en un estado personal de inseguridad grave y el órgano u organismo referido estaba imposibilitado para asegurarle en esa zona condiciones de vida conformes con la misión que incumbe a dicho órgano u organismo”.¹⁰⁴⁹ Esta posición doctrinal ha encontrado acomodo en la jurisprudencia nacional en materia de protección internacional,¹⁰⁵⁰ pero no ha habido pronunciamiento judicial nacional alguno sobre la protección del OOPS en el ámbito de la apatridia.¹⁰⁵¹

Sí lo ha habido, sin embargo, con respecto a un organismo que, a pesar de no ser considerado por el ACNUR ni la jurisprudencia comunitaria como órgano distinto del ACNUR que pueda ofrecer una asistencia o protección que excluya a sus personas beneficiarias de las provisiones de las convenciones que recogen esta cláusula, sí ha sido considerado como tal por la Audiencia Nacional, al menos hasta 2007. Se trata de la

¹⁰⁴⁹ *Ibíd.*, párrafos 65 y 82.

¹⁰⁵⁰ Véase, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 4851/2019, de 11 de diciembre de 2019 (recurso n°. 304/2018).

¹⁰⁵¹ Esto puede explicarse por el bajo número de personas de origen palestino que solicitan el estatuto de apátrida en España, así como por el hecho de que el criterio de la OAR y de la Audiencia Nacional, posteriormente refrendado por el Tribunal Supremo, sea el de considerar a aquellas como nacionales y no apátridas, a pesar del no reconocimiento del Estado palestino por el Estado español. Así, el Alto Tribunal, en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 994/2017 de 21 de marzo de 2017 (recurso n°. 2610/2016) defendió la tesis de la Audiencia Nacional que, en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 1676/2016, de 28 de abril de 2016 (recurso n°. 643/2014) había afirmado lo siguiente: “pues bien, habida cuenta que constituye requisito inexcusable para conseguir el estatuto de apátrida el que el solicitante «no sea considerado como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación» (artículo 1.1 de la Convención de 1954), lo que, en otras palabras, implica que no sea posible poseer la nacionalidad de otros Estados, de las actuaciones se desprende que la demandante ostenta la nacionalidad palestina, siendo titular del correspondiente pasaporte, aunque el Reino de España, al no haber reconocido aún al Estado palestino, le otorga consideración de documento de viaje, lo que no empece a que ese Estado haya conseguido un alto grado de reconocimiento en la comunidad internacional, nada más y nada menos que por más de ciento treinta países, incluidos nueve de la Unión Europea, dato sumamente elocuente que permite descartar que la actora se encuentre en situación de imposibilidad de ostentar o adquirir nacionalidad, constando que cuenta con una a la que una mayoría de los Estados existentes en el mundo reconocen, y ello con independencia de las posibles dificultades de acceso territorial que terceros pudieran oponer, según alega, cuestión ajena a lo sustanciado en el litigio”.

Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO). De hecho, se trata del único organismo abordado por la jurisprudencia con respecto al artículo 1.2 del reglamento. La posición inicial a este respecto puede resumirse en la siguiente apreciación de la Audiencia Nacional en 2005:

“se ha de coincidir también con la resolución recurrida en el sentido de que el actor tampoco podría obtener el estatuto de apátrida en aplicación del referido artículo 1.2,i) de la Convención, pues está recibiendo asistencia y protección de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), (folio 1.17); teniendo dicho organismo creado por las Naciones Unidas, otras funciones distintas las meras de elaboración del censo y preparación del referéndum, por lo que es de aplicación esa exclusión contenida en dicho precepto”.¹⁰⁵²

No obstante, la histórica sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, ya mencionada anteriormente, se desmarcó de dicha posición, anunciando que no se puede considerar que las personas registradas por la MINURSO se encuentren excluidas de la Convención de 1954, en virtud de su artículo 1.2 (ii), y menos aún quienes se encuentran ya en el territorio español. Así, defendió lo siguiente:

“como ya conocemos la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n° 690 (de 24 de abril de 1991), por la que se creó ---por unanimidad--- la Misión de Naciones Unidas para la Organización del Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) en modo alguno reconoce a la recurrente la protección y asistencia exigida por la excepción convencional de precedente cita; si se observan los objetivos de la misma se podrá comprobar que tal Misión está dirigida a "supervisar" el cese del fuego entre el Reino de Marruecos y los saharauis; a "verificar" la reducción de tropas de Marruecos en el territorio del Sahara; a "supervisar" la restricción de tropas marroquíes y saharauis a lugares señalados; a

¹⁰⁵² Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. n°. 2791/2005, de 27 de mayo de 2005 (recurso n°. 503/2004), fundamento jurídico tercero. Tesis apoyada también por la sentencia de esta misma sala n°. 3735/2007, de 5 de julio de 2007 (recurso n°. 222/2005), en su fundamento jurídico tercero.

"supervisar" el intercambio de prisioneros de guerra; a "hacer efectivo" el programa de repatriación; a "identificar y registrar" las personas con derecho a voto; así como a "organizar y asegurar" la celebración de un referéndum libre y justo, dando a conocer los resultados.

Por tanto, los seis primeros cometidos se relacionan con una situación bélica, que se trata de evitar o minimizar en sus efectos y consecuencias, y, los dos últimos se relacionan con la celebración de un referéndum, cuya espera dura ya dieciséis años desde que se creara la MINURSO. No parece, pues, que con tan específicas competencias la citada Misión pueda otorgar a los saharauis la protección y asistencia que la Convención requiere para excluir a los mismos de su pase a la situación de apatridia. Escasa protección y asistencia puede deducirse de tal Misión por parte de quienes --- desde hace más de treinta años--- viven como refugiados en el desierto de un país vecino, y sin que el ordenado referéndum se haya celebrado tras los citados dieciséis años de espera. En todo caso, si descendemos al caso concreto, tal supuesta protección y asistencia sería predicable en relación con quienes se mantienen como refugiados en Argel, mas sin que los efectos de la MINURSO, limitada a los ámbitos expresados, abarque a quienes, como la recurrente residen, en España”.¹⁰⁵³

En todo caso, la inclusión de esta cláusula en la Convención de 1954 es ciertamente cuestionable, ya que la protección y asistencia de un órgano de las Naciones Unidas distinto del ACNUR nunca podrá ser equiparable a la posesión de una nacionalidad o a un estatuto jurídico que reconoce la condición de apátrida y que, en consecuencia, regulariza la situación administrativa de la persona apátrida en el territorio español. Esto, además, habilita a la persona a adquirir la nacionalidad española en un futuro, si se cumplen los requisitos establecidos en el Código Civil a tal efecto.

El artículo 1.2 (ii) de la Convención de 1954 excluye a aquellas personas “a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los

¹⁰⁵³ Sentencia (Contencioso-Administrativo) n°. 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso n°. 10503/2003), fundamento jurídico décimo.

derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país”.¹⁰⁵⁴ A este respecto, conviene recordar lo apuntado con ocasión del análisis de la figura de las personas migrantes indocumentadas: no proteger a personas que, sin ser nacionales, tienen los derechos y obligaciones inherentes a una, puede perpetuar situaciones prolongadas de apatridia *de iure* al entender que se trata de personas que no requieren un tipo especial de protección por ser titulares de derechos no disponibles para otras personas, como migrantes u otras apátridas.¹⁰⁵⁵

La jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cláusula de exclusión. En un principio, la Audiencia Nacional entendió que las personas saharauis titulares de un pasaporte argelino expedido por las autoridades de este país por razones humanitarias eran poseedoras de un pasaporte ordinario y, por lo tanto, gozaban de determinadas facilidades por parte de Argelia, asemejándolas a las personas con nacionalidad argelina, por lo que no cabía concluir que estaban incluidas en la Convención de 1954.¹⁰⁵⁶ De nuevo, la célebre sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, rechazó esta tesis, y defendió que las personas saharauis no se encuentran en posesión de la nacionalidad argelina o en situación análoga por ser titulares de un documento de viaje expedido por razones humanitarias. En ese sentido, afirmó que “Argelia nunca ha efectuado manifestación alguna ---ni expresa ni tácita--- tendente al reconocimiento u otorgamiento de la nacionalidad argelina a los saharauis que, como refugiados, residen en los campamentos de Tinduff”, y que, con la concesión de aquel documento de viaje, “en modo alguno se está procediendo al reconocimiento de la nacionalidad argelina por los saharauis”.¹⁰⁵⁷

¹⁰⁵⁴ Esto explica por qué el modelo de solicitud incluye específicamente esta cuestión en su contenido.

¹⁰⁵⁵ Esta situación de ciudadanos o nacionales *de facto* ha sido denunciada por TUCKER en TUCKER, J. (2014). Op. cit., p. 281.

¹⁰⁵⁶ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 417/2006, de 17 de marzo de 2006 (recurso n.º. 562/2004), fundamento jurídico quinto; y Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 805/2006, de 31 de marzo de 2006 (recurso n.º. 557/2004), fundamento jurídico sexto.

¹⁰⁵⁷ Sentencia (Contencioso-Administrativo) n.º. 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º. 10503/2003), fundamento jurídico noveno. Este criterio fue el empleado por esta misma sala para revocar y casar la sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de marzo antes referida, en la Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 6398/2009, de 30 de octubre de 2009 (recurso n.º. 2805/2006).

La Audiencia Nacional parece haber extendido el criterio del Alto Tribunal más allá del ámbito de las personas saharauis. En 2014, conoció el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una persona tibetana a quien la OAR había excluido del estatuto por estar en posesión de un documento denominado “certificado de identidad” expedido por las autoridades indias. En concreto, la decisión administrativa estimaba que “si bien hasta el presente, el reconocimiento de la ciudadanía india a aquellos de origen tibetano no ha sido generalizado, las autoridades indias si han reconocido a estos residentes documentos de identidad y se les ha reconocido derechos fundamentales de ciudadanía”. No obstante, la Audiencia Nacional declaró que “el hecho de que el Gobierno de India expida un documento de viaje, denominado "Certificado de Identidad" a los tibetanos residentes en India considerados "sin Estado", (...), no puede constituirse en obstáculo para entender que reúne los requisitos de la apatridia *de iure*” y que “el recurrente en contra de lo alegado por la Administración no es persona a quién las autoridades competentes del país de residencia reconozcan derechos y obligaciones *inherentes* a la posesión de la nacionalidad de dicho país, como indudablemente resulta de la prueba documental y del propio hecho de que no le haya sido renovado el certificado de identidad”.¹⁰⁵⁸

Por último, la Convención de 1954, en su artículo 1.2 (iii) recoge los restantes motivos de exclusión. No se aplican las disposiciones de la convención a aquellas personas sobre quienes haya razones fundadas para considerar “que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad”; “que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país”; o “que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

Conviene acudir a la Ley de asilo para conocer el alcance de estas cláusulas de exclusión en el contexto español. Esta ley sí las recoge expresamente, sin remisión a la Convención de 1951; de hecho, las adapta a España y añade un elemento ciertamente cuestionable, como se analizará. Así, el segundo párrafo del artículo 8 de dicha ley incluye la misma

¹⁰⁵⁸ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 623/2012, de 17 de febrero de 2014 (recurso n°. 427/2012), fundamento jurídico primero y cuarto.

frase con respecto a los delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad, pero altera el contenido de los otros dos motivos. En cuanto a los actos contrarios a los principios y fines de las Naciones Unidas, especifica que se trata de los “establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas”.¹⁰⁵⁹ Para el ACNUR, esto quiere decir que “para que un individuo haya cometido un acto contrario a esos principios, tiene que haber ocupado un puesto de autoridad en un Estado Miembro y haber sido un elemento determinante de la infracción por su Estado de esos principios”, y afirma que “difícilmente pueden encontrarse precedentes de aplicación de esta cláusula que, debido a su carácter muy general, debe aplicarse con cautela”.¹⁰⁶⁰

En cuanto a los delitos comunes o no políticos, el artículo 8 dispone que delitos graves son aquellos “que lo sean conforme al Código Penal español y que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas o el patrimonio, siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el apartado cuarto del artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con los delitos enumerados”. El ACNUR es más restrictivo a la hora de interpretar esta cláusula, ya que entiende que por delito grave debe considerarse a “una infracción castigada con la pena de muerte o con penas muy graves”.¹⁰⁶¹

La Ley de asilo incluye, por trasposición de la Directiva 2004/83/CE, una provisión no prevista por la Convención de 1951 que apareja una restricción en el acceso a la

¹⁰⁵⁹ Se trata de una redacción acorde a la trasposición del artículo 17.1 de la conocida como Directiva de requisitos (Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida). La normativa de asilo española sigue sin trasponer la nueva Directiva de requisitos, cuyo artículo 12.2 contiene la misma provisión (Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida).

¹⁰⁶⁰ ACNUR (2011 a). Op. cit., pp. 35-36.

¹⁰⁶¹ *Ibíd.*, p. 34.

protección que dicho instrumento ofrece. El tercer párrafo del artículo 8 establece, a diferencia de aquella, que la exclusión referida a los delitos y actos contrarios a los propósitos de las Naciones Unidas también es extensiva a las personas “que inciten a la comisión de [esos] delitos o actos (...), o bien participen en su comisión”.¹⁰⁶² El ACNUR es claro en su interpretación de los motivos de exclusión: “para que estas cláusulas sean aplicables, basta con determinar que hay «motivos fundados para considerar» que se ha cometido uno de los actos descritos. No es necesario probar formalmente que ha habido con anterioridad un procedimiento penal. Sin embargo, teniendo en cuenta las graves consecuencias de la exclusión para la persona interesada, la interpretación de estas cláusulas de exclusión debe ser restrictiva”.¹⁰⁶³ Este organismo rechaza la posibilidad de excluir a quienes, sin existir motivos fundados para creer que son culpables de la comisión de alguno de esos delitos o actos, sí las hay para entender que son responsables en su incitación o han podido participar en su comisión.

Se trata, sin embargo, del contenido de la Ley de asilo, cuyo texto es recomendable estudiar para conocer el alcance práctico de las cláusulas de exclusión en el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida al carecer el Reglamento de apatridia de una provisión específica para el contexto español. No obstante, nada en la Convención de 1954 ni en aquel reglamento permite afirmar que lo establecido en el artículo 8.3 de aquella ley sea aplicable a al procedimiento del estatuto de apátrida.

4.4.2. Tramitación de la solicitud

Una vez iniciado el procedimiento, ya sea de oficio por la OAR o a instancia de parte mediante el formulario de solicitud estandarizado, su instrucción “se llevará a cabo por la Oficina de Asilo y Refugio, sin que durante la tramitación del mismo se interrumpa el pleno disfrute de los derechos y autorizaciones que con arreglo a la legislación general de extranjería tenga reconocido el interesado”, en virtud del artículo 7.1 del Reglamento de

¹⁰⁶² Así se prevé en el artículo 17.2 de la Directiva 2004/83/CE, y en el 12.3 de la vigente Directiva 2011/95/UE.

¹⁰⁶³ ACNUR (2011 a). Op. cit., p. 33.

apatridia. La OAR es también el órgano competente, conforme al artículo 10, de, una vez instruida la solicitud, elevar una “propuesta de resolución debidamente motivada e individualizada al Ministro del Interior”; este último es quien debe resolver, por escrito y de forma motivada,¹⁰⁶⁴ “en un plazo no superior a tres meses”, según prevé el artículo 11.¹⁰⁶⁵ Este precepto contempla el silencio administrativo negativo una vez hayan transcurrido los tres meses sin respuesta del ministro, aunque esto no se aplica en la práctica; de hecho, es habitual el retraso tanto en el inicio del procedimiento, como en su resolución.¹⁰⁶⁶ Continúa el artículo estableciendo, como es obvio, que “la resolución favorable supondrá el reconocimiento de la condición de apátrida en los términos previstos en la Convención sobre el Estatuto de Apátridas de 1954”, y que su denegación “determinará la aplicación del régimen general de extranjería”, sin perjuicio de los recursos disponibles que pueda interponer la persona interesada.

A. Garantías procesales

i. Interpretación y traducción

La LOEX prevé en su artículo 22.2 el derecho a la asistencia de intérprete a para las personas extranjeras “que se hallen en España (...) en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional”, y aquella será gratuita “cuando carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia gratuita”.

Aunque dicho precepto no incluya a las personas solicitantes del estatuto de apátrida entre las beneficiarias de los servicios de interpretación gratuitos, el Reglamento de apatridia, en el párrafo tercero de su artículo 7, garantiza la asistencia por parte de intérpretes durante la tramitación de la solicitud, “que será de forma gratuita en los casos en que [las

¹⁰⁶⁴ La motivación es parte esencial de la tutela judicial efectiva conforme al artículo 20 de la LOEX.

¹⁰⁶⁵ El Reglamento de asilo también establece la competencia de la OAR para instruir y elevar su propuesta de resolución del expediente en las letras i y j de su artículo 3.

¹⁰⁶⁶ European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 11.

personas solicitantes] carezcan de medios económicos”, y que incluye el servicio de interpretación en la entrevista que la OAR puede convenir, en virtud del párrafo cuarto de dicho artículo.

No obstante, el reglamento no prevé la presencia de intérpretes con anterioridad a la fase de instrucción, por lo que no se contempla la asistencia lingüística para rellenar el formulario de solicitud que, conviene recordar, solo está disponible en español, y contiene terminología jurídica compleja. Tampoco se hace referencia a la traducción de documentos que la persona solicitante pudiera aportar en apoyo de su solicitud. El artículo 7 solo menciona la asistencia de “un intérprete”. Según ENS y el ACNUR, tanto los servicios de interpretación como de traducción son esenciales en el momento de efectuar la solicitud por escrito y durante las entrevistas con las autoridades.¹⁰⁶⁷

Una redacción más cercana al contenido del artículo 16.2 de la Ley de asilo permitiría ajustar la normativa sobre el estatuto de apátrida a las recomendaciones de ENS y del ACNUR. Este precepto establece que las personas solicitantes de protección internacional tienen derecho a intérprete durante la tramitación del procedimiento, así como en el momento de la formalización de la solicitud; de hecho, la ley reafirma este derecho para aquellas personas en su artículo 18.1, letra b. A diferencia del procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida, el de protección internacional comienza con una entrevista personal. Conforme a los artículos citados, la persona solicitante de asilo tiene derecho a intérprete durante la entrevista que da comienzo al procedimiento, mientras que la solicitante del estatuto de apátrida carece de asistencia lingüística en el momento de completar el formulario de solicitud que da comienzo al procedimiento.

ii. Asistencia legal

Así como la interpretación está limitada a la fase de tramitación del procedimiento, la asistencia jurídica gratuita está excluida del todo. El citado artículo 22.2 de la LOEX también contempla la asistencia letrada gratuita en los mismos casos que los previstos

¹⁰⁶⁷ European Network on Statelessness (2013). Op. cit., p. 21; y ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 29.

para la asistencia de intérprete, por lo que vuelve a ignorar al procedimiento del reconocimiento del estatuto de apátrida. Sin embargo, en esta ocasión, el Reglamento de apatridia no cubre el hueco dejado por la normativa de extranjería, obviando de esta forma una garantía procesal fundamental.¹⁰⁶⁸

De forma similar a lo expuesto con motivo de los servicios de interpretación, la Ley de asilo, también en su artículo 16.2 prevé que “los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a (...) asistencia jurídica gratuita, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento”, añadiendo su carácter preceptivo en el caso de que la solicitud se presente en un puesto fronterizo.¹⁰⁶⁹ Al igual que la interpretación, este derecho es reiterado en su artículo 18.1, letra b. Esta ley evidencia la importancia capital de la asistencia jurídica para dotar de garantías a una solicitud de protección internacional. La falta de disposición equivalente en el Reglamento de apatridia resta calidad a las solicitudes del estatuto de apátrida; como se ha advertido en varias ocasiones, el formulario de solicitud contiene términos técnicos que aconsejan la asistencia letrada para su correcta cumplimentación. Asimismo, es habitual que las personas solicitantes desconozcan el procedimiento administrativo, así como sus derechos y obligaciones. Un intérprete, incluso con formación jurídica, nunca puede suplir el asesoramiento jurídico de un especialista en leyes y en el procedimiento, y puede no ser del todo útil para comunicar todos los aspectos jurídicos pertinentes que afectan a la solicitud.

Esta problemática ha sido revertida, en parte, por el sistema de acogida de protección internacional desarrollado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y

¹⁰⁶⁸ European Network on Statelessness (2013). Op. cit., pp. 21-22; y ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 29. Tanto ENS como el ACNUR destacan la necesidad de garantizar la asistencia legal gratuita en el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida para quienes carecen de recursos económicos suficientes, pero ENS destaca que esto es más urgente cuando esta garantía está prevista para el procedimiento de protección internacional en el mismo territorio.

¹⁰⁶⁹ La normativa sobre asistencia jurídica gratuita contempla esta garantía “en el orden contencioso-administrativo, así como en la vía administrativa previa, los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, aun cuando no residan legalmente en territorio español, tendrán derecho a la asistencia letrada y a la defensa y representación gratuita en todos aquellos procesos relativos a su solicitud de asilo”. Artículo 2, letra f, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996, páginas 793 a 803 (11 págs.).

Migraciones, a través de su Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (“DGIAH”).¹⁰⁷⁰ El contenido de este programa será explicado con mayor detalle en el epígrafe titulado “Situación legal de la persona solicitante del estatuto de apátrida” dentro de este mismo capítulo, pero merece una mención en este punto ya que las condiciones materiales de acogida que ofrece a las personas destinatarias incluye la asistencia jurídica gratuita.

El sistema de acogida es un programa dirigido a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, pero también las del estatuto de apátrida, cuando carezcan de “recursos suficientes para atender sus necesidades y las de su unidad familiar”.¹⁰⁷¹ Tiene una duración de dieciocho meses, prorrogables hasta veinticuatro meses en casos excepcionales, que tiene como objetivo la autonomía, la integración social y la adquisición de habilidades de las personas beneficiarias, a través del acompañamiento y asistencia de equipos técnicos que incluyen a trabajadores sociales, orientadores laborales, formadores, mediadores, psicólogos y abogados.

La asistencia ofrecida por el personal letrado incluye la información, asesoramiento y seguimiento de la solicitud y del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida; el sistema permite el apoyo de servicios de interpretación y traducción a tal efecto.¹⁰⁷²

Esta buena práctica del Estado español tiene una importante limitación, y de ahí que anteriormente se haya observado que la situación de las personas solicitantes del estatuto de apátrida se haya solventado solo en parte en este sentido. Por un lado, hay problemas en el acceso al sistema por su saturación debido a un aumento de solicitudes de protección internacional no correspondido por el incremento de número de plazas; es decir, hay personas solicitantes del estatuto de apátrida que, teniendo derecho a acceder al sistema

¹⁰⁷⁰ Instrucción DGIAH 2020/05/15 por la que se aprueba la versión consolidada del manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional.

¹⁰⁷¹ Subdirección General de Programas de Protección Internacional (SGPPI) (2020). Manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional. Madrid: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, p. 16.

¹⁰⁷² *Ibíd.*, pp. 30-32.

por cumplir con todos los requisitos, no pueden, y no se benefician de las condiciones materiales de acogida previstas por él, lo cual incluye, como se ha observado, la asistencia jurídica gratuita por especialistas en la materia. Pero, por otro lado, se considera como personas destinatarias del sistema a la persona apátrida reconocida o a la solicitante del estatuto de apátrida, definida esta como “persona que solicita formalmente el reconocimiento del estatuto de apátrida en las dependencias habilitadas al efecto”.¹⁰⁷³ Eso implica que la asistencia jurídica gratuita se restringe a la tramitación del procedimiento, tal y como estipula el Reglamento de apatridia para los servicios de interpretación, ya que para entrar en el sistema y convertirse así en persona destinataria de las condiciones materiales de acogida se requiere que la persona sea considerada solicitante del estatuto de apátrida, y ello solo puede darse cuando ha rellenado y presentado el formulario de solicitud. No tienen, por lo tanto, asistencia o asesoramiento jurídico durante la presentación de su solicitud.

iii. Entrevista personal y trámite de audiencia

El párrafo cuarto del artículo 7 del Reglamento de apatridia determina que “durante la instrucción del procedimiento se podrá requerir la presencia del interesado para la realización de una entrevista”. Se trata, por lo tanto, no de un derecho de la persona solicitante, sino de una facultad de la persona encargada de la instrucción de la solicitud. En la práctica, rara vez se pone en práctica, y solo suele producirse cuando aquella persona la considera esencial para informar su propuesta de resolución.¹⁰⁷⁴ Asimismo, el precepto es claro al afirmar que la entrevista puede darse durante el procedimiento, lo cual excluye la posibilidad de que esta pueda reemplazar al formulario de solicitud para iniciar el procedimiento, tal y como sucede en el procedimiento de protección internacional.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷³ *Ibíd.*, p. 14.

¹⁰⁷⁴ European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 11.

¹⁰⁷⁵ El artículo 17.4 de la Ley de asilo establece que “la solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente”, y permite incluso la celebración de una segunda entrevista a instancia de la OAR, conforme al artículo 17.8. Aunque este párrafo especifica que el modo para proceder con respecto a las segundas entrevistas se desarrollará reglamentariamente, la falta de reglamento posterior

Por lo tanto, en el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, la entrevista se convierte en un mecanismo de apoyo a la solicitud para aclarar cuestiones esenciales. En este sentido, no se siguen las recomendaciones del ACNUR y otras entidades al respecto.¹⁰⁷⁶ Para ese organismo, la entrevista no solo “es una oportunidad importante para la persona encargada de la toma de decisiones”, sino que, además, “el derecho a una entrevista individual y la asistencia necesaria para la traducción/interpretación en todo el proceso, son esenciales para asegurar que los solicitantes tengan la oportunidad de presentar sus casos completamente y de proporcionar y aclarar la información que es sustancial para la solicitud” y “permiten al encargado de la toma de decisiones explorar cualquier ambigüedad en un caso individual”. Tan crucial es la entrevista para el ACNUR que hasta prevé la necesidad de sucesivas entrevistas de seguimiento cuando la primera no ha sido suficiente para obtener toda la información sobre la historia de la persona solicitante.¹⁰⁷⁷ Esta posición ha sido también defendida de forma unánime por el CECJ.¹⁰⁷⁸

El ACNUR también ofrece directrices sobre cómo deben ser las entrevistas con solicitantes del estatuto de apátrida, las cuales coinciden con las establecidas para las llevadas a cabo en el procedimiento de protección internacional:¹⁰⁷⁹ las entrevistas deben contener preguntas abiertas que generen un clima de confianza que permita relatar la historia completa; se debe adoptar una perspectiva de género, con entrevistadores e intérpretes del mismo sexo que la persona solicitante; y contar con sensibilidad cultural, religiosa y atender a las características personales como la edad o nivel educativo de aquella.¹⁰⁸⁰ Las entrevistas, además, facilitan la comprensión de los derechos y deberes

a la vigente Ley de asilo, y el hecho de que el reglamento de la anterior ley de 1984 que sigue empleándose no mencione nada al respecto, no impide que, en la práctica, la OAR convenga este tipo de entrevistas en determinados casos.

¹⁰⁷⁶ ENS destaca la necesidad de contemplar una entrevista personal obligatoria en los procedimientos de reconocimiento del estatuto de apátrida, y con mayor motivo si el procedimiento de protección internacional del Estado en cuestión prevé la entrevista personal como requisito indispensable del proceso, en European Network on Statelessness (2013). Op. cit., pp. 23-24.

¹⁰⁷⁷ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 29 y 37.

¹⁰⁷⁸ European Committee on Legal Co-Operation (2019). Op. cit., p. 10.

¹⁰⁷⁹ ACNUR (2011 a). Op. cit., p. 100.

¹⁰⁸⁰ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 37 y 43.

de la persona solicitante, y la confianza creada en ella favorece el cumplimiento de esas obligaciones. En todo caso, se requiere interpretación adecuada, con profesionales formados y sensibles, y asistencia jurídica, servicios que deben ofrecerse gratuitamente en el caso en que la persona solicitante carezca de los recursos económicos suficientes, para considerar la entrevista personal como una garantía procesal completa.

Por otro lado, el reglamento contempla un trámite de audiencia en su artículo 9. Establece este precepto, en su primer párrafo, que, una vez se haya dado comienzo a la fase de instrucción, “se pondrá de manifiesto al interesado para que, en el plazo de quince días, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”, aunque el segundo párrafo del artículo determina que puede prescindirse “del trámite de audiencia cuando ni figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”. Teniendo en cuenta que el artículo 8.3 permite a la OAR “recabar, tanto de los órganos de la Administración del Estado como de cualesquiera otras entidades nacionales o internacionales, cuantos informes estime necesarios”, puede concluirse que el trámite de audiencia está previsto para estos casos, y que puede desestimarse cuando la persona encargada de la instrucción solo disponga de la información ofrecida por la persona solicitante en su solicitud o posteriormente.¹⁰⁸¹ Así lo confirma la jurisprudencia. La Audiencia Nacional ha advertido de que el trámite de audiencia está disponible, *de facto*, durante todo el procedimiento, ya que desde que se solicita el estatuto de apátrida, la persona puede enviar la documentación en apoyo a su solicitud que considere pertinente.¹⁰⁸²

¹⁰⁸¹ Este precepto refleja el contenido del artículo 82 de la Ley 39/2015 relativo al trámite de audiencia en el procedimiento administrativo.

¹⁰⁸² La Audiencia Nacional, en el fundamento jurídico segundo de su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 2584/2016, de 22 de junio de 2016 (recurso n.º. 52/2014) concluyó que no hubo infracción del artículo 9 del Reglamento de apatridia porque “nada sugiere que el recurrente no hubiera podido aportar en el curso del procedimiento cuantos datos, alegaciones o documentos hubiera estimado menester en apoyo de su petición (...), por lo que no cabe apreciar indefensión alguna”; de igual forma se posiciona en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 177/2016, de 15 de enero de 2016 (recurso n.º. 151/2014), en su fundamento jurídico tercero.

iv. La prueba

El artículo 8 permite a solicitantes del estatuto de apátrida “presentar cuantas pruebas e información complementaria estime pertinentes, así como formular las alegaciones que tenga por conveniente en apoyo de su petición” (párrafo primero), de forma que se habilita un trámite de audiencia *de facto* y continuo durante la instrucción del procedimiento, tal y como se ha reflejado anteriormente. Dicho precepto también faculta a organizaciones sociales que ofrezcan asesoramiento y apoyo a personas apátridas para enviar informes a la OAR para ampliar las alegaciones o la información presentada por aquellas personas (párrafo segundo),¹⁰⁸³ y habilita a la OAR para “recabar, tanto de los órganos de la Administración del Estado como de cualesquiera otras entidades nacionales o internacionales, cuantos informes estime necesarios” (párrafo tercero).

No obstante, nada dice el reglamento sobre el nivel de prueba exigido o sobre la carga de la prueba. Se ha advertido previamente que a la persona solicitante se le requiere manifestar su carencia de nacionalidad, pero esta exigencia opera más como condición indispensable para dar inicio al procedimiento que como un aspecto relacionado con la prueba. Para conocer la posición de la jurisprudencia en cuanto a la intensidad probatoria, resulta fundamental acudir a la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2008. La sentencia recurrida había afirmado que la persona que manifiesta carecer de nacionalidad debe probar que reúne tal condición para ser reconocida como apátrida. El Tribunal Supremo procedió a matizar esa apreciación recordando que la redacción original del artículo 34.1 de la LOEX sí exigía a la persona solicitante acreditar su condición de apátrida, pero la versión actual desde la reforma de la Ley Orgánica 8/2000 solo requiere a aquella que manifieste su carencia de nacionalidad. No obstante, concluye el Alto Tribunal:

“A la luz de tales disposiciones, y sin que ello suponga exigir al solicitante del estatuto de apátrida una cumplida acreditación de que el país de su nacionalidad

¹⁰⁸³ Entre estas organizaciones, se incluyen aquellas que gestionan dispositivos de acogida en el marco del sistema nacional de acogida de protección internacional cuyas personas beneficiarias incluyen a solicitantes y beneficiarias de protección internacional, así como a solicitantes y beneficiarias del estatuto de apátrida.

no le reconoce la misma, no cabe ignorar que la consideración de apátrida sólo procede respecto de la persona ‘que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación’. Por tanto, más allá de la mera manifestación del solicitante de que carece de nacionalidad, debe existir algún dato que indique la concurrencia de la circunstancia señalada en la norma, pues sin ella el reconocimiento del estatuto de apátrida resulta improcedente”.¹⁰⁸⁴

En este sentido, el Tribunal Supremo ha considerado suficiente y exhaustivo que “el solicitante del estatuto de apátrida [aportara] todos los datos y documentos que permiten situar su lugar de nacimiento, filiación, así como el de sus ascendientes, y documentación actual, en clara concordancia con sus manifestaciones vertidas en su solicitud y en [su] relato”.¹⁰⁸⁵ La persona solicitante, por lo tanto, debe manifestar su carencia de nacionalidad para iniciar el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, y presentar todos los documentos disponibles y hechos que lo corroboren.¹⁰⁸⁶

Ahora bien, como se ha visto anteriormente, la definición de apátrida en español, y una interpretación restrictiva del término ha permitido a la Audiencia Nacional denegar el estatuto de apátrida a quien, corroborando con pruebas su carencia de nacionalidad, tiene, según el criterio de este órgano judicial, derecho a una nacionalidad concreta: “el actor no puede acceder al estatuto de apátrida, ya que no ha acreditado ese requisito esencial de que no haya podido obtener la nacionalidad de ningún Estado de acuerdo a su

¹⁰⁸⁴ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 3047/2008, de 6 de junio de 2008 (recurso n°. 6564/2004), fundamento jurídico segundo. Este contenido fue posteriormente reproducido literal e íntegramente por la misma Sala en el fundamento jurídico segundo de su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6925/2008, de 22 de diciembre de 2008 (recurso n°. 8597/2004). Cabe destacar un error técnico en la redacción de la sentencia cuando afirma que no se le exige a la persona solicitante “una cumplida acreditación de que el país de *su nacionalidad* no le reconoce la misma”. La persona apátrida carece de nacionalidad, por lo que no existe país *de su nacionalidad*.

¹⁰⁸⁵ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 1330/2014, de 4 de abril de 2014 (recurso n°. 4734/2011), fundamento jurídico.

¹⁰⁸⁶ El artículo 3 del Reglamento de apatridia solo exige la presentación de “los documentos de identidad y de viaje que se posean” y, en caso de carecer de ellos, “se justificará la carencia de los mismos”, aunque, como se explica en este apartado, el artículo 8 del reglamento permite la entrega de “cuantas pruebas e información complementaria estime pertinente”. Si bien es cierto que este precepto no impone una obligación a la persona solicitante, una lectura conjunta de este párrafo con el artículo 7.2, que establece el deber de colaboración con las autoridades, parece derivar en la obligación implícita de entregar tantos documentos pertinentes al caso se encuentren disponibles como sea posible.

legislación, porque, en resumidas cuentas y como se deduce de la normativa arriba ampliamente expuesta, apátrida sólo es aquel que no puede adquirir la nacionalidad de otro Estado”.¹⁰⁸⁷

El criterio del Tribunal Supremo en materia de intensidad probatoria se desvirtúa en esos casos, ya que no solo se está exigiendo que la persona pruebe la carencia de nacionalidad con todos los medios a su alcance, sino que limita la concesión a quienes, probando ese requisito, no pueden tener derecho a una nacionalidad. La Audiencia Nacional continúa empleando su criterio particular, como lo demuestra su reciente sentencia de 5 de febrero de 2020, cuyo fundamento jurídico tercero establece que “en todo caso, no basta con no tener nacionalidad para el reconocimiento de la condición de apátrida, siendo necesario estar en situación de no poder optar a una nacionalidad”.¹⁰⁸⁸ Se trata de una tesis contraria incluso a la estricta literalidad de la definición de apátrida en español, que solo requiere que la persona no sea nacional de ningún Estado conforme a su legislación; en ningún precepto se establece que la persona apátrida sea aquella que no tenga derecho a una nacionalidad, pues esto limitaría el concepto y la concesión del estatuto de apátrida a muy pocas personas.

Con respecto a la carga de la prueba, se debe acudir de nuevo a la trascendental sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2017. En esta decisión, resume brevemente sus conclusiones respecto a la lectura conjunta de los artículos 1, 2, 3 y 8 del Reglamento de apatridia para afirmar que “nada, pues, que imponga, en la norma reglamentaria, la acreditación exigida por parte de la sentencia de instancia, resultando, más bien, de lo expuesto, una obligación de evidente colaboración, por parte de la Administración instructora actuante, tendente a la acreditación de la condición de apátrida”. La carga de la prueba es, por lo tanto, compartida entre la persona solicitante y la OAR.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁷ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6381/2004, de 14 de octubre de 2004 (recurso n°. 832/2003), fundamento jurídico tercero.

¹⁰⁸⁸ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 68/2020, de 5 de febrero de 2020 (recurso n°. 265/2019), fundamento jurídico tercero.

¹⁰⁸⁹ Así lo establece también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a su decisión en el asunto *Hoti c. Croacia*, en SWIDER, K. (2019). *Hoti v. Croatia: European Court of Human Rights Landmark Decision on Statelessness. Statelessness and Citizenship Review*, 1(1), p. 189.

La Audiencia Nacional se ha posicionado sobre una cuestión incidental en este asunto, referida a la carga de la prueba del derecho extranjero que se alega en el procedimiento. Así, establece que “el contenido del derecho extranjero ‘también será objeto de *prueba*’ y deberá ser probado ‘en lo que respecta a su contenido y vigencia’ - art 281.2 LEC -, correspondiendo la *carga* de la *prueba* a quien lo alega – art. 217 LEC-”.¹⁰⁹⁰ En este punto parece, por lo tanto, que la carga de la prueba no es compartida. Habitualmente es la OAR la que alega el derecho extranjero para denegar el estatuto de apátrida por entender, según su criterio que la persona solicitante es nacional de un país determinado o tiene derecho a su nacionalidad, aunque esta última sea una tesis incorrecta, como se ha advertido anteriormente.

No obstante, teniendo en cuenta la problemática relacionada con la definición de apátrida en español y la interpretación restrictiva e incluso errónea de la OAR en este sentido, la carga de la prueba que le corresponde a este órgano es relativamente sencilla, puesto que le basta con demostrar la existencia de una provisión legal que habilite a la persona solicitante a adquirir la nacionalidad de un Estado, sin que se le exija probar la imposibilidad práctica de obtener dicha nacionalidad.¹⁰⁹¹

A pesar de que el Tribunal Supremo ha sido claro en su posición respecto a la carga de la prueba compartida, la Audiencia Nacional, en ocasiones, ha seguido su propio criterio, al decretar que la carga de la prueba: “le incumbe a quien ejerce la pretensión, en este caso la solicitud del Estatuto de apátrida y que, en aplicación del principio de facilidad de la *prueba* del artículo 217.6 LEC (...) es sin duda el propio recurrente quien se encuentra

¹⁰⁹⁰ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 350/2019, de 18 de enero de 2019 (recurso nº. 415/2017), fundamento jurídico sexto.

¹⁰⁹¹ No obstante, no debería ser necesario probar la posibilidad de obtener una nacionalidad, ya que la apatridia no es la ausencia del derecho a una nacionalidad, sino la carencia de esta, con independencia de que se tenga derecho o no a ella. Lo que se debería probar es, en todo caso, que una persona es nacional de un Estado, conforme a la aplicación práctica de su legislación; es decir, el trabajo de la OAR consistiría en determinar que un Estado considera como nacional suyo a una persona apátrida porque su legislación y su práctica administrativa así lo atestigua. En este sentido, el ACNUR observa que la determinación de la apatridia “no [puede] ser resuelta solamente a través del análisis de las leyes sobre nacionalidad, la definición de persona apátrida requiere de una evaluación de la aplicación de estas leyes en la práctica, incluyendo el grado en que las decisiones judiciales son respetadas por los funcionarios de gobierno”, en ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 32.

en mejor posición para haber acreditado ante la Sala la concurrencia de los requisitos fundamentales para ser beneficiario de dicho Estatuto, como es que no ostente ni pueda ostentar ninguna otra nacionalidad”.¹⁰⁹²

Se trata de un criterio contrario a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que se desvía también de la posición del Alto Tribunal en este asunto con respecto al procedimiento de protección internacional. En este sentido, ha afirmado que “la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo interpreta la normativa de asilo y refugio en el sentido de que la misma se infiere un criterio de atenuación de la *carga* de la *prueba*, pero no una exoneración total de esta” y que, “aunque para la concesión del derecho de asilo no es necesaria, ciertamente, una *prueba* plena de que el solicitante haya sufrido en su país de origen persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, sí es necesario, al menos, que existan indicio suficientes de ello”.¹⁰⁹³

Según el ACNUR, ese debe ser también el criterio para determinar la apatridia, ya que “la exigencia de un alto mérito de la prueba de la apatridia podría socavar el objeto y el fin de la Convención de 1954”, por lo que “se recomienda a los Estados adoptar el mismo mérito de la prueba que se requiere en la determinación de la condición de refugiado, es decir, la constatación de la apatridia sería justificada, cuando se demuestre en un ‘grado razonable’ que una persona no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.¹⁰⁹⁴ Este organismo también comparte la tesis del Tribunal Supremo de que la carga de la prueba debe ser compartida y de que el procedimiento es colaborativo; entiende que “el solicitante tiene la obligación de ofrecer una explicación de su situación tan completa y veraz como sea posible y presentar toda la prueba que esté razonablemente disponible”, mientras que la autoridad competente “está obligada a

¹⁰⁹² Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 2857/2015, de 9 de julio de 2015 (recurso n°. 118/2014), fundamento jurídico sexto.

¹⁰⁹³ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6596/2005, de 28 de octubre de 2005 (recurso n°. 5091/2002), fundamento jurídico quinto.

¹⁰⁹⁴ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 35.

obtener y a presentar todas las pruebas pertinentes que estén razonablemente a su alcance, lo que permite una determinación objetiva de la condición del solicitante”.¹⁰⁹⁵

Este proceso de cooperación entre el solicitante y las autoridades es esencial, debido a la dificultad probatoria inherente a la condición de apátrida, tanto por la complejidad de probar un hecho negativo (carencia de nacionalidad), como por el hecho de que es habitual que las personas apátridas no puedan corroborar su relato con pruebas documentales. Batchelor afirma que la falta de un enfoque homogéneo en cuanto a la intensidad y carga probatoria entre los Estados europeos con procedimientos de reconocimiento del estatuto de apátrida implica que hay personas que pueden ser consideradas apátridas en un país concreto, pero no serlo en otros.¹⁰⁹⁶

v. El papel del ACNUR en el procedimiento

En el tercer capítulo se destacó que la Convención de 1954, si bien fue un calco de la Convención de 1951, omitió ciertas provisiones de esta última, entre las cuales se encuentra su artículo 35 que establece el papel del ACNUR en la vigilancia de la aplicación del contenido de la convención. De hecho, el artículo 33 de la Convención de 1954 es el más similar a dicho precepto, pero determina que el órgano competente para garantizar la aplicación de esta es la Secretaría General de las Naciones Unidas. No obstante, Manly afirma que, de hecho, ha sido el ACNUR el que ha asumido las funciones de la Secretaría General.¹⁰⁹⁷ Y así ha sucedido también en el contexto español.

El ACNUR tiene unas tareas claramente definidas en la Ley de asilo con respecto al procedimiento de protección internacional, entre las que se incluyen ser informado de las solicitudes formalizadas, conocer el estado de la tramitación de los expedientes, estar presente en las audiencias a las personas interesadas, emitir informes para su inclusión en el expediente, entrevistarse con solicitantes en el procedimiento iniciado en puestos

¹⁰⁹⁵ *Ibíd.*, p. 34.

¹⁰⁹⁶ BATCHELOR, C. (2005). The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 22(2), p. 40.

¹⁰⁹⁷ MANLY, M. (2014). *Op. cit.*, p. 91.

fronterizos, y participar con voz, pero sin voto, en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio que finalmente eleva la propuesta de resolución al ministro del Interior para que resuelva.¹⁰⁹⁸ En el procedimiento del estatuto de apátrida, aunque no exista mención expresa ni tácita al ACNUR sobre su cometido en esta materia, en la práctica asume un papel supervisor, como el establecido en el artículo 35 de la Convención de 1951, siguiendo el mandato del ACNUR sobre apatridia conforme a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1996. De esta forma, este organismo puede acceder a los expedientes del procedimiento del estatuto de apátrida cuando así sea solicitado por las personas solicitantes, y si el ACNUR lo considera necesario, hace un seguimiento del caso.¹⁰⁹⁹

vi. Revisión administrativa y judicial

El derecho a recurrir una decisión denegatoria de la solicitud del estatuto de apátrida es una garantía esencial dentro de todo procedimiento de reconocimiento de la apatridia. El ACNUR se centra en el recurso judicial y exige que el proceso en esta vía se lleve a cabo por un órgano independiente que examine cuestiones de hecho y de derecho, así como que la persona que interpone el recurso tenga acceso a asistencia jurídica gratuita en caso de carecer de medios económicos suficientes; también aconseja revisiones judiciales adicionales en una nueva instancia que trate cuestiones de derecho.¹¹⁰⁰ ENS destaca como buenas prácticas en este sentido el hecho de que las personas tengan derecho automático a recurrir una resolución que rechace su pretensión, y que el órgano encargado de la revisión judicial pueda anular la resolución y ofrecer protección directa sin necesidad de remitir el asunto al órgano administrativo competente para que reconsidere su posición.¹¹⁰¹

¹⁰⁹⁸ Las funciones del ACNUR en el procedimiento de protección internacional se encuentran recogidas en el Capítulo V (artículos 34 y 35) de la Ley de asilo. En su artículo 17.3, letra c, también se menciona al ACNUR para establecer el derecho de la persona solicitante a contactar con este organismo.

¹⁰⁹⁹ European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 11.

¹¹⁰⁰ ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 30.

¹¹⁰¹ European Network on Statelessness (2013). Op. cit., p. 32.

En el contexto español se puede acudir a la vía judicial para recurrir una resolución denegatoria del estatuto de apátrida, pero también se prevé, conforme a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, el recurso en vía administrativa contra el mismo órgano que la dictó, sin perjuicio de la revisión judicial previamente mencionada.

a. Vía administrativa

La persona solicitante del estatuto de apátrida que ve rechazada su solicitud puede interponer un recurso administrativo ante el mismo órgano que dictó la resolución, en este caso el ministro del Interior, a través de dos vías, sin que ninguna de ellas sea exigida como condición para acudir a la vía judicial. Se trata del recurso de reposición y del recurso extraordinario de revisión.

En el caso del procedimiento del estatuto de apátrida, el recurso de reposición puede interponerse contra la resolución del ministro del Interior, por poner aquella fin a la vía administrativa,¹¹⁰² en el plazo de un mes desde su notificación o “en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”,¹¹⁰³ es decir, a partir del día en el que se cumplen los tres meses que tiene el ministro del Interior para resolver la solicitud.¹¹⁰⁴ Este tiene un mes para resolver el recurso de reposición y su desestimación no permite un ulterior recurso de reposición.

Por otro lado, los actos firmes en vía administrativa pueden ser impugnados a través del recurso extraordinario de revisión, también contra el órgano que los dictó. La normativa prevé solo cuatro casos excepcionales que lo justifican: (1) que el acto haya incurrido en error de hecho que pueda apreciarse a la luz de los documentos incluidos en el expediente; (2) que aparezcan documentos esenciales para la resolución del fondo del asunto y que evidencien el error de la decisión administrativa; (3) que en esta hayan influido

¹¹⁰² Artículos 123 y 114.2, letra a, de la Ley 39/2015.

¹¹⁰³ Artículo 124 de la Ley 39/2015.

¹¹⁰⁴ Artículo 11.1 del Reglamento de apatridia. Este precepto prevé el silencio negativo en caso de no resolución en plazo.

documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme; y (4) que la resolución hubiera sido dictada como resultado de “prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme”.¹¹⁰⁵ En el primer caso, el plazo para presentar este recurso es de cuatro años desde el día en el que se notifica la resolución recurrida, mientras que en el resto, el tiempo se limita a tres meses desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial adquirió firmeza. Cabe destacar que el recurso extraordinario de revisión no permite impugnar actos presuntos, ya que la propia naturaleza de las causas que permiten su empleo exige resoluciones expresas.

b. Vía judicial

La jurisdicción contencioso-administrativa permite la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra “las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa”,¹¹⁰⁶ en el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución que rechaza la solicitud del estatuto de apátrida o, si el ministro del Interior no resuelve dentro de los tres meses previstos por el Reglamento de apatridia, de seis meses, que empezarán a contar desde el día siguiente en el que se produce el acto presunto.¹¹⁰⁷ El estudio del recurso contencioso-administrativo es competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.¹¹⁰⁸ La vía judicial no termina aquí. De igual forma que el ACNUR recomienda una instancia ulterior que pueda revisar cuestiones de derecho, el contexto español permite recurrir en casación “las sentencias (...) dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la

¹¹⁰⁵ Artículo 125 de la Ley 39/2015.

¹¹⁰⁶ Artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998, páginas 23516 a 23551 (36 págs.).

¹¹⁰⁷ Artículo 46 de la Ley 29/1998.

¹¹⁰⁸ Artículo 66, letra a, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985, páginas 20632 a 20678 (47 págs.).

Audiencia Nacional” ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.¹¹⁰⁹

A diferencia del procedimiento administrativo de reconocimiento del estatuto de apátrida, la revisión judicial de una resolución que rechaza la solicitud de dicho estatuto contempla el derecho a la asistencia jurídica gratuita para quienes carecen de recursos económicos suficientes. La normativa específica declara que tendrán derecho a dicha garantía “los extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.¹¹¹⁰ Si bien estas personas están exentas del pago de tasas judiciales,¹¹¹¹ nada les exime de sufragar las costas procesales pertinentes en el caso de que vean rechazadas sus pretensiones por parte del órgano judicial.¹¹¹²

B. Situación jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida

El artículo 7.1 del Reglamento de apatridia establece que el inicio del procedimiento no “interrumpe el pleno disfrute de los derechos y autorizaciones que con arreglo a la legislación general de extranjería tenga reconocido el interesado”. Teniendo en cuenta que este reglamento no contempla el estatuto jurídico de la persona que solicita su reconocimiento como apátrida, se puede concluir que la condición de solicitante del estatuto de apátrida no reporta beneficio alguno en cuanto a protección jurídica más allá de la que tenga derecho la persona como migrante en situación regular o irregular conforme a la normativa de extranjería. Si bien es cierto que el artículo 5 prevé una autorización de permanencia provisional para solicitantes, su carácter potestativo (“se podrá autorizar”) no limita el alcance de aquella conclusión.¹¹¹³

¹¹⁰⁹ Artículo 86.1 de la Ley 29/1998.

¹¹¹⁰ Artículo 2, letra a, de la Ley 1/1996.

¹¹¹¹ Artículo 4.2, letra a, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 2012, páginas 80820 a 80832 (13 págs.).

¹¹¹² Artículo 139 de la Ley 29/1998.

¹¹¹³ En virtud del artículo 262.3, letra b, del RELOEX, la expedición y entrega de documentación en el marco del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida es competencia de los servicios policiales de las oficinas de extranjería. En este sentido, cabe destacar que la práctica de las brigadas de

Las personas solicitantes del estatuto de apátrida, por lo tanto, tienen, como mínimo, los derechos que el ordenamiento jurídico español concede a toda persona, con independencia de su nacionalidad o condición migratoria.¹¹¹⁴ Ya se ha analizado anteriormente en este capítulo el artículo 13.1 de la Constitución española, que establece que “los gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”, contenido que se reproduce en el artículo 3.1 de la LOEX: “los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos”.

El citado Título I, en la primera sección de su segundo Capítulo, recoge los derechos fundamentales y las libertades públicas de los españoles y los extranjeros, entre los que se incluyen, por ejemplo, el derecho a la vida (artículo 15), el derecho a la libertad ideológica y religiosa (artículo 16), el derecho a la libertad personal (artículo 17), el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18), el derecho a la libertad de expresión (artículo 20), el derecho de reunión (artículo 21), de asociación (artículo 22) y de participación (artículo 23), el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24), y el derecho a la educación (artículo 27). La LOEX recoge la mayoría de esos derechos y libertades y, por ejemplo, extiende también a las personas migrantes en

extranjería y fronteras conduce a la emisión de documentos identificativos de solicitante del estatuto de apátrida (“tarjeta verde”) a las personas que reúnen los siguientes requisitos: presentar en plazo su solicitud, encontrarse en situación regular en el territorio, y no haber solicitado protección internacional anteriormente o simultáneamente. En este último caso, se da prevalencia al documento de identidad de solicitante de asilo conocido como “tarjeta roja”. También se concede dichos documentos a menores, por mandato del artículo 6 del Reglamento de apatridia. Por otro lado, el hecho de que el Reglamento de apatridia establezca que “se podrá autorizar” dicha autorización tiene su origen en la redacción inicial del artículo 34.1 de la LOEX, numerado como artículo 31 entonces. Su texto determinaba que las personas que acreditasen carecer de nacionalidad “podrán ser documentadas con una tarjeta de identidad, reconociéndoseles y aplicándoseles el Estatuto de Apátrida [...]”. Conforme interpreta la ya mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, en su fundamento jurídico sexto, aquel precepto declaraba que la concesión del estatuto tenía “carácter potestativo”, algo que ha sido reemplazado por un “régimen imperativo” en virtud de la reforma de la Ley Orgánica 8/2000. Por último, se ha advertido previamente que existe una excepción a esta regla general: el artículo 6 contempla la autorización de permanencia provisional de forma imperativa en el caso de solicitantes del estatuto de apátrida menores de edad.

¹¹¹⁴ Se trata del trato mínimo exigido por el artículo 7 de la Convención de 1954, cuyo primer párrafo establece que “[...] todo Estado Contratante otorgará a los apátridas el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general”.

situación irregular el derecho a la asistencia sanitaria (artículo 12) y el derecho a acceder a los servicios y prestaciones sociales básicas (artículo 14).

La Convención de 1954 solo trata la protección de las personas apátridas, sin que exista mención alguna a la situación jurídica de quienes solicitan el estatuto de apátrida en virtud de un procedimiento administrativo o judicial inexistente en dicho instrumento.¹¹¹⁵ A diferencia de aquella, el Reglamento de apatridia sí contempla un procedimiento, pero, sin embargo, no protege de manera específica a quienes solicitan aquel estatuto. Esta

¹¹¹⁵ A pesar de ello, el hecho de que contemple distintos tipos de derechos en función de la condición migratoria de las personas apátridas asemeja la situación de las personas solicitantes conforme al Reglamento de apatridia a la de aquellas apátridas que no tienen permiso de residencia según aquel instrumento. Así, la Convención de 1954 decreta la no discriminación, el derecho a la propiedad privada, el derecho al acceso a los tribunales de justicia, el derecho a la educación pública, ayudas administrativas, el derecho a la libertad religiosa, la documentación y la facilitación de la naturalización. Todos estos son garantizados casi en su totalidad a toda persona que se encuentre en el territorio con independencia de su situación administrativa, en virtud de la Constitución española o el derecho de extranjería. La excepción se da con respecto a la documentación y a la naturalización. En cuanto a la primera, la situación es paradójica. La Convención de 1954, en su artículo 27, exige a los Estados parte que expidan “documentos de identidad a todo apátrida que se encuentre en [su] territorio”, sin condicionamiento alguno. Teniendo en cuenta que el reconocimiento de la condición de apátrida es declarativo, las personas solicitantes del estatuto de apátrida pueden ser, en efecto, apátridas a la espera de ser declaradas oficialmente como tales, por lo que, para dar cumplimiento a la Convención de 1954, la documentación de las personas solicitantes debería ser imperativa. En estos momentos, el documento identificativo como solicitante del estatuto de apátrida, conocido como “tarjeta verde”, reconoce a su titular como persona autorizada para permanecer provisionalmente en España durante el periodo de su vigencia. Si las personas solicitantes deben ser documentadas como tales y se les concede la tarjeta verde actual, obtendrían, de forma imperativa, un permiso de permanencia provisional. Esto se ajustaría a la protección prevista en la Convención de 1954 en materia de documentación. Por lo tanto, una lectura literal del artículo 5 del Reglamento de apatridia que contempla la expedición de documentación y el permiso de permanencia potestativo no se ajusta a las disposiciones de la Convención de 1954. Lo referido anteriormente para las personas solicitantes sin autorización de permanencia puede solventarse, como se ha dicho, a través de la concesión de dicho permiso de forma imperativa, lo cual implica, a su vez, la documentación. No obstante, y de forma sorprendente, la situación de las personas solicitantes del estatuto de apátrida que sí tienen documentos identificativos expedidos por las autoridades por su condición de solicitantes y que, por ese motivo, cuentan con permiso de permanencia provisional, no se ajusta en mayor medida al de la Convención de 1954 que el de quienes carecen de estos beneficios. Y ello es así porque la situación de aquellas es equiparable a quienes la convención considera apátridas que “se encuentran legalmente” en el territorio de un Estado parte. La Convención de 1954, en ocasiones, contempla una serie de derechos para las personas que “residan legalmente”, como el derecho a la asociación, el derecho al trabajo asalariado, al ejercicio de profesiones liberales, la vivienda, la asistencia pública o la seguridad social. Teniendo en cuenta que la autorización del artículo 5 del Reglamento de apatridia es de permanencia temporal y no de residencia, se puede descartar esa protección para solicitantes con este tipo de permiso. No obstante, aquellos contemplados para quienes se “encuentran” de manera regular en el territorio, como el derecho al trabajo por cuenta propia, la libertad de circulación, o el derecho a obtener un documento de viaje podrían estar disponibles para aquellas. Ello implicaría la concesión de un permiso de trabajo equiparable al que obtienen las personas solicitantes de protección internacional; sin embargo, limitar aquel al autoempleo sería inefectivo, debido a la inherente dificultad de las personas apátridas para establecer sus propios negocios.

situación contrasta con la de las personas solicitantes de protección internacional en España. La Convención de 1951 tampoco contiene disposiciones relativas a la situación jurídica de quien solicita el estatuto de persona refugiada, y, sin embargo, la Ley de asilo sí establece un régimen concreto dedicado a solicitantes de protección internacional.

La determinación del estatuto de persona refugiada, en palabras de López Garrido, “tiene un valor declarativo, no constitutivo” y “no se es refugiado por haber sido reconocido como tal, sino, más bien al contrario, se ha reconocido a una persona como refugiado porque lo es”.¹¹¹⁶ La nula protección de quien solicita asilo, por lo tanto, desvirtuaría las garantías de la Convención de 1951 para las personas que son refugiadas, pero que no han sido todavía reconocidas como tal. Esto es particularmente crucial con respecto al principio de *non-refoulement* o no devolución, consagrado en el artículo 33 de aquella convención, y consistente en la prohibición de expulsar a las personas refugiadas que se encuentren en el territorio de un Estado, salvo por razones de seguridad nacional u orden público.¹¹¹⁷

Al tratarse de un proceso declarativo, la desprotección frente a la devolución o expulsión de una persona solicitante viciaría aquella garantía. Podría darse incluso el caso de que se expulsara a toda persona que solicitase asilo, sin que se resolviesen nunca sus solicitudes. La Ley de asilo es clara al decretar la prohibición de expulsión o devolución inminente (artículo 18.1, letra d),¹¹¹⁸ así como la futura (artículo 19) de quien solicita protección internacional mientras no se inadmita o rechace su solicitud. Las personas solicitantes del estatuto de apátrida no están protegidas frente a su posible expulsión o devolución, principalmente porque no tienen derecho a una autorización de permanencia provisional,

¹¹¹⁶ LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). Op. cit., p. 103. En el mismo sentido, MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (1983). Op. cit., p. 368.

¹¹¹⁷ En este sentido, tal y como señala Arenas y como se analiza a continuación en el texto, esta protección también se aplica a las personas solicitantes de protección internacional. Se trata de un elemento fundamental, y que forma parte del derecho internacional consuetudinario, lo cual implica que todos los países, incluidos aquellos que no forman parte de la Convención de 1951, están vinculados por el principio de no devolución. En ARENAS HIDALGO, N. (2017). Derecho Internacional y europeo de las personas refugiadas. En PÉREZ GONZÁLEZ, C., CEBADA ROMERO, A. & MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (coords.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional* (págs. 177-202). Madrid: Trotta, p. 191.

¹¹¹⁸ Este precepto ordena la suspensión de cualquier proceso que resulte en la expulsión de la persona solicitante del territorio español.

único escudo frente a aquellas. A diferencia del procedimiento de protección internacional, en el que la solicitud deja sin efecto temporal la orden de expulsión o devolución de la persona solicitante, el Reglamento de apatridia presume infundada toda solicitud efectuada por personas incursas en un procedimiento de expulsión o devolución (artículo 4.2), y deniega automáticamente la autorización de permanencia provisional potestativa a esas mismas personas (artículo 5).

El reconocimiento de la apatridia tiene también naturaleza declarativa, ya que la persona es apátrida desde el momento en que reúne los requisitos del artículo 1 de la Convención de 1954.¹¹¹⁹ No obstante, el Reglamento de apatridia no hace ningún esfuerzo por proteger a personas que pueden ser ya apátridas, pero que solo están esperando a que se les reconozca oficialmente dicha condición.¹¹²⁰ Las diferencias con respecto a las personas solicitantes de protección internacional son claras, más allá de la observancia del principio de *non-refoulement*. Estas cuentan con un derecho esencial para su integración y autonomía: el derecho a trabajar. Este, previsto en el artículo 32 de aquella ley, es desarrollado por el RELOEX en su disposición adicional vigésimo primera, la cual establece una autorización temporal para trabajar transcurridos seis meses desde la formalización de la solicitud de protección internacional hasta que esta se resuelva. Asimismo, tienen derecho a la asistencia sanitaria, a asistencia jurídica gratuita y a un intérprete durante la formalización de su solicitud (artículo 16 de la Ley de asilo), prerrogativas que se extienden más allá de la solicitud para cubrir toda la duración del procedimiento, y a las que se unen los derechos previstos en el artículo 18.1 de la Ley de asilo, en concreto, el derecho a ser documentado como solicitante, el derecho a que se comunique su solicitud al ACNUR, el derecho a la suspensión de cualquier procedimiento de devolución, expulsión o extradición como se ha referido anteriormente, el derecho a conocer el expediente en cualquier momento, y el derecho a percibir prestaciones

¹¹¹⁹ ACNUR (2014 a). Op. cit., pp. 10 y 45.

¹¹²⁰ Como se ha advertido en una nota anterior, la Convención de 1954 contempla derechos para apátridas, con independencia de su residencia legal en el territorio, y el hecho de que el Reglamento de apatridia no los recoja ni haga alusión a aquellos pone en peligro la protección de personas apátridas, cuya condición pueda ser reconocida posteriormente a título meramente declarativo.

sociales.¹¹²¹ Este último une por fin a las personas solicitantes de uno y otro estatuto, pero no porque el Reglamento de apatridia establezca una provisión a tal efecto en beneficio de las personas solicitantes del estatuto de apátrida, sino porque el Real Decreto 497/2020 incluye a estas dentro del sistema nacional de acogida integral e inclusión de protección internacional desarrollado en virtud del capítulo tercero de la Ley de asilo.¹¹²²

En efecto, las personas apátridas y las solicitantes del estatuto de apátrida son destinatarias del sistema de acogida de protección internacional, cuya planificación, desarrollo y gestión es competencia de la DGIAH,¹¹²³ dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El sistema de acogida de protección internacional desarrolla una estrategia integral de atención con el doble objetivo de cumplir con las obligaciones del Estado en materia de acogida de solicitantes de protección internacional y de facilitar dicha acogida y favorecer un itinerario de desarrollo de la autonomía de esas personas.

A pesar de que el nombre del sistema y los objetivos generales hagan referencia a las personas solicitantes de protección internacional, este programa, que comprende una red estatal de acogida integrada por Centros de Acogida a Refugiados dependientes de la DGIAH, y otros dispositivos de acogida y proyectos complementarios gestionados por organizaciones sociales sin ánimo de lucro, tiene también como destinatarias a quienes hayan solicitado el estatuto de apátrida o a quienes se les haya reconocido la condición de apátrida habiendo entrado en él como solicitantes, siempre que carezcan de recursos

¹¹²¹ El ACNUR defiende el mismo trato para las personas solicitantes del estatuto de apátrida que para las que solicitan protección internacional y pide, como mínimo, que se garantice a aquellas “los documentos de identidad, el derecho al trabajo por cuenta propia, (...) la libertad de circulación y (...) la protección contra la expulsión”, elementos inexistentes en el Reglamento de apatridia salvo el primero, cuyo carácter potestativo limita la protección de estas personas. Relacionado con lo anterior, también reclama protección frente a la detención arbitraria, y, como se desarrolla a continuación, “asistencia para satisfacer las necesidades básicas”. En ACNUR (2014 a). Op. cit., p. 52. En este sentido, cabe destacar que el artículo 14.3 de la LOEX establece que “los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”, por lo que se cumplen las recomendaciones del ACNUR en esta materia.

¹¹²² Artículo 7.1, letra a, del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020, páginas 30868 a 30888 (21 págs.).

¹¹²³ *Ibíd.*

suficientes para mantenerse a sí mismas y a su unidad familiar.¹¹²⁴ Cabe destacar, como se advirtió más arriba, que, a diferencia de las personas solicitantes de asilo, las del estatuto de apátrida deben haber formalizado su solicitud para ser consideradas efectivamente como solicitantes, mientras que las de protección internacional pueden entrar desde el momento en el que se registre su manifestación de voluntad de solicitar el estatuto de persona refugiada. Ello implica que las personas apátridas no pueden beneficiarse de las prestaciones de este programa durante su solicitud, una circunstancia que, como también hemos adelantado anteriormente, limita la calidad de aquella.

Este sistema se implementa en la práctica a través de itinerarios individualizados para la preparación de la autonomía de cada persona destinataria, con el fin de facilitar su progresiva independencia y su inserción social y laboral. Aquellos itinerarios implican la valoración, intervención y acompañamiento de un equipo técnico multidisciplinar, pero no quiere decir que la presencia de aquellas personas sea pasiva, sino que se requiere su participación activa en la planificación, desarrollo y evaluación de las actuaciones enmarcadas en este proyecto.¹¹²⁵

El sistema tiene una duración máxima de dieciocho meses, prorrogables hasta los veinticuatro meses en casos de personas en una situación de especial vulnerabilidad, y prevé una fase inicial de evaluación y derivación antes de la entrada en el programa, con una duración estimada de treinta días naturales y estancia en un alojamiento provisional, que tiene como objetivo valorar la situación personal y las necesidades específicas de las personas destinatarias para derivarlas al recurso más adecuado; se trata del primer contacto que tienen aquellas con este sistema, y ofrece una primera oportunidad para detectar situaciones específicas de vulnerabilidad que requieran una especial atención y que posibiliten el traslado de estas personas al dispositivo que mejor se ajuste a su contexto personal. No obstante, las personas apátridas, ya sean solicitantes o beneficiarias del estatuto de apatridia, están expresamente excluidas de la ayuda de alojamiento y

¹¹²⁴ Subdirección General de Programas de Protección Internacional (SGPPI) (2020). Op. cit., pp. 6, y 14-16.

¹¹²⁵ *Ibíd.*, pp. 6 y 19.

manutención de esta fase,¹¹²⁶ sin que el manual de gestión del sistema explique el motivo de dicha exclusión. Una vez se procede a la derivación al recurso de acogida más apropiado sobre la base de esta evaluación inicial, da comienzo el sistema, que se divide en dos fases: fase de acogida, y fase de preparación para la autonomía.

La primera fase, conocida como fase de acogida, está diseñada para cubrir las necesidades básicas de las personas destinatarias y la adquisición progresiva de habilidades para fomentar y lograr su autonomía, mientras que la segunda fase, de preparación para la autonomía, sigue cubriendo sus necesidades vitales básicas y prestando apoyo a aquellas para la adquisición plena de independencia. La principal diferencia es que, en la primera fase, aquellas reciben alojamiento y manutención en un dispositivo de acogida, mientras que la segunda se inicia cuando finaliza su estancia en este, sin perjuicio de las ayudas económicas a las que tienen derecho.¹¹²⁷ Las fases no tienen una duración mínima o máxima, sino que hay flexibilidad para determinar cuándo una persona puede pasar de fase. La duración total es de dieciocho meses, o veinticuatro en caso de especial vulnerabilidad, pero el periodo se distribuye en función del grado de autonomía alcanzado por la persona destinataria. Esto ha cambiado con respecto a la regulación anterior, que preveía tres fases distintas, con una duración máxima de seis meses cada una.¹¹²⁸ Tanto en antes como ahora, todas las fases tienen algo en común: las actividades transversales.¹¹²⁹ Estas consisten en el aprendizaje del idioma a través de actuaciones de enseñanza del español y, en su caso, de otras lenguas oficiales, para favorecer la inmersión

¹¹²⁶ *Ibíd.*, pp. 17, 19, 20 y 23.

¹¹²⁷ *Ibíd.*, p. 20.

¹¹²⁸ El sistema estaba vinculado temporalmente al desarrollo del procedimiento de protección internacional. Los primeros seis meses, en los que las personas solicitantes carecen de autorización para trabajar, el apoyo iba dirigido a la adquisición de habilidades y las personas se encontraban alojadas en dispositivos de acogida. “Los segundos seis meses, una vez la persona ya obtenía dicho permiso, salían del dispositivo de acogida, al entenderse que podían disponer de ciertos recursos para su sustento; no obstante, seguían recibiendo apoyo económico para el alquiler y su manutención si sus ingresos no eran suficientes. Durante los últimos seis meses se suponía que las personas destinatarias habían adquirido un grado de autonomía suficiente como para dejar de recibir ayudas económicas para su manutención y alojamiento, y la tercera fase preveía ayudas económicas puntuales.

¹¹²⁹ Todas ellas, menos las referidas al ámbito laboral, pueden mantenerse incluso pasados los dieciocho meses y la persona destinataria esté ya fuera del sistema, siempre y cuando se sigan cumpliendo los requisitos para la participación en el mismo, en tanto no hayan recibido una notificación de su solicitud. En Subdirección General de Programas de Protección Internacional (SGPPI) (2020). Op. cit., p. 21.

lingüística de las personas solicitantes; la atención psicológica, dirigida a la atención de las dificultades de adaptación derivadas del proceso migratorio, a la adquisición de competencias y habilidades psicosociales, a la promoción de la salud y a la preparación de la vida independiente; la asistencia jurídica, con el fin de prestar asesoramiento y apoyo jurídico durante el procedimiento de solicitud de ambos estatutos; la traducción e interpretación, para favorecer la comunicación entre las personas destinatarias y las instituciones u organismos públicos o privados; y la inserción laboral, sobre la base de los principios de igualdad de género, igualdad de oportunidades, no discriminación y desarrollo sostenible.¹¹³⁰

Las personas solicitantes y beneficiarias del estatuto de apátrida tienen así acceso a prestaciones sociales que facilitan su integración social en España y que cubren lagunas en la protección ofrecida por el Reglamento de apatridia. No obstante, las carencias de este último, principalmente la carencia de autorización de empleo para quienes solicitan el estatuto, dificulta el logro de los fines de este sistema al verse limitada una de las actuaciones en las que se basa su implementación, la referida al empleo, y que tienen como fin el cumplimiento del objetivo de inserción laboral señalado más arriba. En todo caso, se trata de un mecanismo esencial para la inserción social de personas en una situación de vulnerabilidad inherente por su condición de apátridas, y la única protección y garantía real disponible de la que pueden beneficiarse ante el silencio del reglamento en este contexto.

4.5. Estatuto de apátrida

La resolución favorable de la solicitud en el procedimiento supone el reconocimiento oficial de la condición de apátrida en España en los términos previstos en la Convención de 1954. Así lo determina el artículo 11.3 del Reglamento de apatridia, cuyo capítulo tercero regula la situación de las personas apátridas reconocidas. No obstante, el reglamento no va más allá del derecho a la residencia, el trabajo, la documentación y la reagrupación familiar, quizá por la remisión de aquel precepto al contenido de la

¹¹³⁰ Subdirección General de Programas de Protección Internacional (SGPPI) (2020). Op. cit., pp. 28-36.

protección de la convención o por entender que la concesión del derecho de residencia permanente resulta suficiente, puesto que esta prerrogativa se configura como elemento clave habilitante para el ejercicio de otros derechos en virtud de la normativa de extranjería. Así, por ser titular del estatuto de apátrida se conceden específicamente los derechos que aparecen en el reglamento, pero el resto le corresponden como titular de un permiso de residencia permanente derivado de aquel.

La Convención de 1954 contiene una serie de derechos civiles, económicos, sociales y culturales con diferentes tipos de tratamiento en su ejercicio para las personas apátridas. En este sentido, se asemeja a la Convención de 1951, aunque esta contempla un estándar superior de protección en materia de empleo y de asociación para las personas refugiadas que el previsto por la Convención de 1954 para las apátridas. Por otro lado, y al igual que aquella, esta convención prevé distintos tipos de derechos en función de la situación administrativa o de arraigo de la persona apátrida, lo cual implica que, por ejemplo, solo unos pocos pueden ser invocados por toda persona apátrida, incluso aquella que se encuentra de manera irregular en el territorio del Estado parte. Sin embargo, esta última clasificación no afecta a las personas reconocidas como apátridas en España, ya que tienen acceso, por tener concedido el derecho de residencia permanente, al contenido pleno de la convención. En todo caso, el artículo 7.1 de aquella obliga a los Estados parte, sin perjuicio de las normas más favorables previstas y analizadas a continuación, a conceder a las personas apátridas un trato, como mínimo, igual que el otorgado a las personas extranjeras en general.

4.5.1. La protección de la Convención de 1954 en el Reglamento de apatridia

El artículo 12 del Reglamento de apatridia, el primero del capítulo tercero dedicado específicamente a la situación jurídica de las personas apátridas reconocidas, hace referencia a sus obligaciones. Lo hace brevemente, de forma más escueta incluso que el artículo 2 de la Convención de 1954 en el que se inspira: “todo apátrida tendrá el deber de acatar la Constitución española y el ordenamiento jurídico español”. Después de

anunciar este deber, el reglamento procede a reconocer los derechos de residencia, trabajo, documentación, y de reagrupación familiar en los artículos 13 y 14.

A. Autorización de residencia

Puede resultar sorprendente que un derecho tan esencial como el de residencia no esté recogido en el ámbito de protección de la Convención de 1954. Ya se ha observado que esta contempla una serie de derechos en función del arraigo de la persona apátrida en el territorio de los Estados parte, lo cual permite disfrutar del ejercicio de determinadas garantías incluso a quienes se encuentren de manera irregular en aquel. Pretende así ofrecer una cobertura mínima a toda persona apátrida, con independencia de su situación administrativa.

Hay que tener en cuenta que la Convención de 1954 se basa en la Convención de 1951, la cual pretendía proteger a toda persona refugiada en el territorio de un Estado parte, y ello implicaba atender las necesidades de quienes se hallaran en dicho lugar de forma irregular, eventualidad contemplada específicamente por esa misma convención en su artículo 31, cuyo contenido prohíbe la sanción por entrada o estancia irregular en el territorio. En ninguna de las convenciones se abordó la cuestión de la residencia como derecho, y cuando se trató la residencia, como en el artículo 10 de ambos instrumentos, fue solo para determinar que la residencia de una persona refugiada o apátrida en un Estado parte después de haber sido deportada a su territorio durante la Segunda Guerra Mundial, debía entenderse como un periodo de estancia forzada considerado “como de residencia legal en tal territorio”. Aunque no se establece el derecho a la residencia, este precepto tenía como resultado favorecer la naturalización de personas refugiadas y apátridas en aquellos Estados que requerían un periodo de residencia regular en su territorio para el acceso a su nacionalidad.

El contenido de la protección del estatuto de apátrida en España, sin embargo, gira principalmente en torno al derecho a la residencia en el territorio, del cual se derivan una serie de derechos contemplados en la legislación española y que centran el análisis del epígrafe 4.5.2 posterior. El Reglamento de apatridia, en su artículo 13.1, establece el

derecho de “los apátridas reconocidos (...) a residir en España (...) de conformidad con lo dispuesto en la normativa de extranjería”. En concreto, las personas apátridas tienen derecho a la residencia de larga duración, tal y como recoge el artículo 148.3, letra f del RELOEX: “la autorización de residencia de larga duración también se concederá a los extranjeros que acrediten que se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos: (...) f) Apátridas (...) que se encuentren en territorio español y a quienes se les haya reconocido el respectivo estatuto en España”.

El contenido de este derecho se plasma en el artículo 32 de la LOEX, el cual determina que este tipo de residencia “autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles”, circunstancia corroborada por el RELOEX en su artículo 147.¹¹³¹ Se trata, por lo tanto, de un derecho automático de residencia permanente en España que habilita a su titular a residir y trabajar en las mismas condiciones que las personas españolas.¹¹³²

B. Autorización de empleo

La Convención de 1954 establece que los Estados parte ofrecerán un trato, como mínimo, igual que el otorgado a las personas extranjeras en general en cuanto al derecho a un empleo remunerado (artículo 17), al “derecho de trabajar por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, y al establecer compañías comerciales e industriales” (artículo 18), y al derecho a ejercer profesiones liberales (artículo 19). Se trata de un estándar de protección mínimo, que se cumple con conceder a las personas apátridas el mismo trato de favor que al resto de personas no nacionales en el territorio. En cambio, exige un trato igualitario también en cuanto a asuntos referidos a la legislación

¹¹³¹ La Ley de asilo ofrece el mismo tipo de protección a las personas reconocidas con el estatuto de persona refugiada, pero, a diferencia del Reglamento de apatridia, contempla esa garantía directamente en su artículo 36.1, letra c, que establece que la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implica “la autorización de residencia y trabajo permanente”.

¹¹³² Aunque se trata de un permiso de residencia permanente, las personas titulares de esta autorización deben solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero, conforme al artículo 149.5 del RELOEX. Su emisión y renovación, que deberá realizarse cada cinco años tal y como recoge el artículo 150.1 de ese reglamento, tiene un coste de 21,44 euros. En European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 9.

del trabajo, como la remuneración, el horario laboral, las vacaciones, los beneficios de los convenios colectivos, los seguros sociales o las indemnizaciones (artículo 24).

El Reglamento de apatridia, también en su artículo 13.1 contempla el derecho de toda persona apátrida reconocida “a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con lo dispuesto en la normativa de extranjería”. La importancia del derecho de residencia de larga duración señalada más arriba se observa claramente en este ámbito. Teniendo en cuenta el citado artículo 148.3 del RELOEX que concede la autorización de residencia de larga duración a las personas apátridas reconocidas, el artículo 32.1 de la LOEX que estipula que ese derecho autoriza a “trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles”, y el artículo 36.1 es esa misma ley, que establece que “la autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia”, el derecho a la residencia de larga duración en España es un factor fundamental para la garantía del resto de derechos, incluidos los recogidos específicamente en el Reglamento de apatridia, como es el caso del derecho al empleo.

La LOEX contempla igualdad de condiciones entre personas extranjeras y españolas en cuanto al ejercicio de profesiones que exijan una titulación especial (artículo 36.3), y en lo respectivo al trabajo por cuenta propia (artículo 37.1), pero en el caso de trabajo por cuenta ajena, se establece la necesidad de tener en cuenta la situación nacional de empleo (artículo 38.1). Sin embargo, las personas apátridas reconocidas están exentas, al igual que las beneficiarias de protección internacional, de esta exigencia (artículo 40.1, letra e). Se puede concluir que el estatuto de apátrida en España ofrece un trato más favorable en materia de empleo que el exigido por la Convención de 1954 a los Estados parte.

Esto se confirma con una lectura más detallada de la LOEX y la legislación laboral. Así, el artículo 10.1 de la LOEX garantiza el derecho de toda persona extranjera residente a “ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente”, mientras que su artículo 14.1 prescribe una igualdad de trato entre personas españolas y apátridas al establecer que “los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y

servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles”. En ese sentido, el Estatuto de los Trabajadores no establece distinción entre personas trabajadoras por su nacionalidad. Si bien no se establece la nacionalidad o carencia de ella como un elemento prohibido de discriminación,¹¹³³ hay que acudir al artículo 1, letra a, del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de la OIT y suscrito por el Estado español en 1968, el cual determina que el término discriminación incluye “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.¹¹³⁴

Ello implica que el ordenamiento jurídico español prohíbe explícitamente la discriminación por motivos de nacionalidad (o carencia de ella) en su legislación sobre empleo. En ese sentido, todas las disposiciones referidas a los elementos incluidos en el artículo 24 de la Convención de 1954 anteriormente y previstos en la normativa laboral son aplicados en igualdad de condiciones para todas las personas trabajadoras, con independencia de su nacionalidad. Se refuerza así el trato superior que ofrece la legislación española al exigido por la Convención de 1954 en esta materia.

C. Reagrupación familiar

La reagrupación familiar es un mecanismo esencial para preservar el principio de mantenimiento de la unidad familiar y del respeto a la vida privada y familiar de personas migrantes en el territorio. Se trata, también, de un elemento clave contemplado por la LOEX para garantizar el derecho a la vida en familia y a la intimidad a la que tienen derecho las personas extranjeras con autorización de residencia, en virtud de su artículo 16. De nuevo, se observa la importancia de la figura de la residencia en España como hecho, o más bien, derecho, habilitante para el ejercicio de otras prerrogativas. No

¹¹³³ Artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015, páginas 100224 a 100308 (85 págs.).

¹¹³⁴ Convenio número 111 de la O.I.T. relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. BOE núm. 291, de 4 de diciembre de 1968, páginas 17351 a 17353 (3 págs.).

obstante, el Reglamento de apatridia prevé expresamente este derecho en su artículo 14, el cual determina que “el apátrida reconocido tendrá derecho a reagrupar a los familiares a los que se refiere el artículo 17.1 de la [LOEX], conforme a los requisitos previstos en su Reglamento de ejecución”. La reagrupación familiar de personas apátridas, por lo tanto, se regula conforme a las disposiciones generales del derecho de extranjería. No ocurre lo mismo en el caso de las personas beneficiarias de protección internacional, quienes gozan de una forma de reagrupación privilegiada, como se verá más adelante.

Así, las personas apátridas que quieran reagrupar a familiares deben acudir a la LOEX y al RELOEX. Aunque el Reglamento de apatridia mencione solo al artículo 17.1 de la LOEX, debe analizarse junto con el artículo 53 del RELOEX que también regula, incluso con más detalle, las personas familiares reagrupables. Conforme a dichos preceptos, las personas extranjeras residentes tienen derecho a reagrupar a: (1) su cónyuge o persona con la que mantenga una relación análoga de afectividad; (2) hijos de la persona solicitante y su cónyuge, incluso adoptados, siempre que sean menores de edad o tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces proveerse por sí mismos, o hijos de la persona solicitante o de su cónyuge, cuando se ejerza por parte de uno de ellos la patria potestad en solitario o tenga su custodia, y estén a su cargo; (3) menores de edad o mayores con discapacidad que sean representados legalmente por la persona solicitante; y (4) ascendientes, en primer grado, de la persona reagrupante o de su cónyuge o pareja, si están a su cargo, siempre que sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen su residencia en España, o si son menores de sesenta y cinco, pero concurren razones humanitarias para su reagrupación.

El artículo 18.1 de la LOEX condiciona el ejercicio de este derecho a que la persona solicitante haya renovado su autorización de residencia inicial o haya adquirido una residencia de larga duración,¹¹³⁵ por lo que las personas apátridas reconocidas, poseedoras de una autorización de residencia permanente, pueden optar a ello desde un primer momento. Para ello, el párrafo segundo de aquel precepto exige que la persona solicitante

¹¹³⁵ Las personas ascendientes solo pueden reagruparse si la persona reagrupante es titular de un permiso de residencia de larga duración.

acredite tener una vivienda adecuada y medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez esta sea reagrupada. Estos requisitos son desarrollados en los artículos 54 y 55 del RELOEX.

El primero de ellos, referido a los recursos económicos, establece en su primer párrafo que la persona solicitante debe adjuntar “documentación que acredite que se cuenta con medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social”; en concreto, determina que se exigirá una cantidad mensual que represente el 150% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (“IPREM”) en el caso de unidades familiares de dos personas, incluyendo a la persona solicitante, y que se requerirá un 50% adicional del IPREM para cada miembro adicional reagrupado,¹¹³⁶ pero debe existir una perspectiva de mantenimiento de los recursos económicos durante el año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, tal y como especifica el párrafo segundo del precepto.

Por último, el cuarto párrafo del artículo 54 no permite computar a efectos de medios económicos suficientes los ingresos provenientes del sistema de asistencia social, aunque sí los del cónyuge o familiar directo en primer grado, siempre que resida en España y conviva con la persona solicitante. El artículo 55.1 regula el requisito de vivienda adecuada afirmando que la persona solicitante debe “acreditar que cuenta con una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia”. Para ello, debe adjuntar con su solicitud un informe expedido por la comunidad autónoma o el ayuntamiento del lugar de su residencia, que deberá emitir su valoración motivada incluyendo, como mínimo, los datos identificativos de la persona solicitante y de la vivienda, el título de ocupación, su número de habitaciones, el uso de cada una de sus dependencias, el número de personas que la habitan, así como información sobre sus condiciones de habitabilidad y equipamiento.

Sin necesidad de entrar en detalle en el procedimiento para solicitar la reagrupación familiar, debe señalarse el carácter excesivamente oneroso de los requisitos para lograr el

¹¹³⁶ Según el artículo 54.4, la cuantía puede ser minorada cuando la persona reagrupada sea menor de edad o se proceda a su reagrupación por razones humanitarias

objetivo del mantenimiento de la unidad familiar de las personas apátridas. La persona solicitante debe adjuntar en su solicitud, una copia del pasaporte o título de viaje en vigor de la persona reagrupable, así como copia de documentos que acrediten el vínculo familiar o de parentesco (artículo 56); si se concede la autorización, la persona beneficiada debe presentarse ante la misión diplomática u oficina consular española en el país donde resida con el fin de efectuar su solicitud de visado, a la que debe acompañar de pasaporte o título de viaje, certificado de antecedentes penales, documentación original que acredite el vínculo familiar o de parentesco, y un certificado médico que acredite que no padece enfermedad que pueda tener repercusiones graves para la salud pública (artículo 57). Si la persona reagrupable no es apátrida, puede cumplir con estos requisitos en menor o mayor grado, pero si se trata, como la persona solicitante, de una persona sin nacionalidad, la dificultad es extrema.

Como se ha ido advirtiendo a lo largo de este trabajo, las personas apátridas suelen carecer de documentos de identidad, y a menudo su condición de apátridas deriva de la falta de certificados de nacimiento o familiares, una situación que se prolonga en el tiempo y que impide la obtención de otro tipo de documentación, y mucho menos un pasaporte, al no poder probar su nacionalidad. Por lo tanto, exigir a las personas apátridas los mismos requisitos documentales que a las personas extranjeras en general es desconocer la dificultad inherente de las personas apátridas para probar no solo sus vínculos familiares, sino su propia identidad como persona humana.¹¹³⁷

Merece la pena señalar en este punto la existencia de un procedimiento de reagrupación especial para personas beneficiarias de protección internacional en España. Aunque la Convención de 1951 no contempla una regulación específica sobre el mantenimiento de la unidad familiar, el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas establece una recomendación en favor de la “protección de la familia del refugiado” para asegurar “la

¹¹³⁷ Casi la totalidad de las personas que han sido reconocidas como apátridas en España son de origen saharauí y procedentes de campos de refugiados. Su situación vital dificulta el cumplimiento de requisitos burocráticos como los expuestos.

unidad de la familia del refugiado”,¹¹³⁸ y la Ley de asilo ha plasmado esa sugerencia en sus artículos 39 y siguientes, a través de dos figuras semejantes, pero claramente diferenciadas. Por un lado, su artículo 40 establece la extensión familiar del derecho de asilo o de la protección familiar para determinados familiares con la misma nacionalidad que la persona solicitante.¹¹³⁹ Las personas a quienes se puede extender la protección internacional son: (1) ascendientes y descendientes menores de edad en primer grado; (2) el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia; (3) la persona adulta responsable de la persona beneficiaria de protección internacional cuando esta sea menor de edad y no esté casada; y (4) otras personas de la familia que sean dependientes de la persona solicitante y convivieran con ella en el país de origen.

El artículo 41 prevé para esas personas la reagrupación familiar, cuando no compartan la misma nacionalidad con la persona solicitante de la reagrupación y beneficiaria de protección internacional. No se extiende aquí la protección internacional, sino que se les concede la posibilidad de residir en España junto con la persona que la solicita. Sin embargo, y aquí se encuentra la principal diferencia con respecto a la reagrupación recogida en el Reglamento de apatridia, la del artículo 41 de la Ley de asilo establece que “en este supuesto, que se desarrollará reglamentariamente, no se exigirá a los refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria, ni tampoco a los beneficiarios de la reagrupación familiar, los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería e inmigración”. Aunque no hay reglamento de desarrollo de esta ley y, por lo tanto, no existe un procedimiento específico, la norma es clara al desvincular este tipo de

¹¹³⁸ Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (1951). Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, A/CONF.2/108/Rev.1, pp. 343-344.

¹¹³⁹ La extensión de la protección internacional implica ofrecer a estas personas el mismo estatuto de protección que el de la persona solicitante de la reagrupación. Debido a la importancia de la nacionalidad para la concesión de aquella protección, esta solo puede extenderse a quienes comparten la misma nacionalidad. El estatuto de persona refugiada y la protección subsidiaria tiene en cuenta la persecución en el país de la nacionalidad de la persona solicitante, por lo que una pareja o pariente con una nacionalidad distinta, aunque sufra persecución en el país de la nacionalidad de la persona solicitante, puede obtener, en principio, la protección del país de su nacionalidad y refugiarse en él sin necesidad de procedimientos especiales, ya que su nacionalidad debe ser elemento suficiente para obtenerla.

reagrupación familiar a la general regulada por la normativa de extranjería y que rige el procedimiento de reagrupación en el caso de personas apátridas reconocidas.

Este análisis permite observar un estatuto privilegiado de reagrupación familiar para personas beneficiarias de protección internacional mientras que las reconocidas con el estatuto de apátrida deben cumplir con los requisitos de la normativa para las personas extranjeras en general. Se trata de un tratamiento diferenciado que perjudica gravemente los intereses de las personas apátridas y al principio de la unidad familiar que busca proteger la reagrupación. El legislador no ha tenido en cuenta las dificultades inherentes a las personas carentes de nacionalidad, habitualmente sin documentación acreditativa de su identidad, para que los miembros de sus familias puedan reunir las exigencias de la normativa que conducen a la autorización de entrada y residencia por dicha vía.

D. Documentación y ayuda administrativa

Los artículos 27 y 28 de la Convención de 1954 exigen a los Estados parte a expedir documentos de identidad y de viaje a toda persona apátrida, sin mayores requisitos que su mera presencia en el territorio. Como se ha observado hasta ahora, la documentación de personas solicitantes del estatuto de apátrida en España es potestativa; por otro lado, nada en la normativa ofrece siquiera la posibilidad de conceder documentos de viaje a esas mismas personas. Tanto la LOEX como el Reglamento de apatridia abordan expresamente la cuestión y decretan el carácter imperativo de la medida. Así, el artículo 34.1 prescribe que las autoridades expedirán a las personas apátridas reconocidas la documentación prevista en el artículo 27 de la Convención de 1954, y el Reglamento de apatridia hace lo propio con respecto al documento de viaje, al establecer, en su artículo 13.2, que “la autoridad competente expedirá, en su caso, la tarjeta acreditativa del reconocimiento de apátrida (...), así como el documento de viaje previsto en el artículo 28 de la [Convención de 1954]”, cuya validez es de dos años.

El contenido del título de viaje plasmado en dicho artículo se incluye en el anexo de la Convención de 1954; por ejemplo, se establece que el documento de viaje debe tener treinta y dos páginas, que debe indicar que su portador es apátrida según los términos de

aquella, que debe estar redactado en, al menos, dos idiomas, uno de los cuales debe ser el inglés o el francés, que debe ser válido en el mayor número de países posible, que debe tener una duración mínima de tres meses y máxima de dos años, que debe permitir el regreso de su titular al país de emisión del documento, que no determina o modifica la condición de su titular en cuanto a su nacionalidad, y que no confiere derecho alguno a la protección de representantes consulares o diplomáticos del país de expedición.

El hecho de que se emplee el modelo previsto por dicho anexo facilita el reconocimiento de este documento por parte de un mayor número de Estados, sobre todo el de aquellos que forman parte de la Convención de 1954. En España, el documento de viaje para personas apátridas es el mismo que el otorgado a personas beneficiarias de protección internacional, excepto por la portada: el de las primeras destaca que se trata de un documento de viaje conforme a la “Convención de 28 de septiembre de 1954”, mientras que el segundo hace mención a la “Convención de 28 de julio de 1951”. Ambos cuentan con treinta y dos páginas, manifiestan tener el objetivo de proporcionar a su titular un documento de viaje que pueda suplir a un pasaporte, sin prejuzgar ni modificar la nacionalidad del titular, y están redactados en español, inglés y francés. El hecho de que se trate del mismo documento para apátridas y personas beneficiarias de protección internacional lo refleja el hecho de que indique, en su tercera página, que es un título válido para viajar a todos los países del mundo, excepto el de la nacionalidad del titular, o el de residencia habitual si fuera apátrida.¹¹⁴⁰

La Convención de 1954 complementa los artículos 27 y 28 con uno previo referido a la facilitación de documentos para personas apátridas que no pueden obtenerlos por su condición. El artículo 25 establece que las autoridades del Estado en el que se encuentren aquellas “expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los apátridas los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros pro sus

¹¹⁴⁰ La Convención de 1954 no impide a las personas apátridas viajar al país de su residencia habitual. De hecho, y teniendo en cuenta que la persona apátrida reconocida obtiene automáticamente un permiso de residencia de larga duración en España, su país de residencia habitual será este. En todo caso, aquella tampoco prohíbe a las personas apátridas viajar al país en el que residían con anterioridad a su llegada a España. Es entendible la excepción en el caso de personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria, pero no parece lógica con respecto a personas apátridas.

autoridades nacionales o por conducto de estas”, los cuales “reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades o por conducto de estas, y harán fe, salvo prueba en contrario”.

El Reglamento de apatridia, en su artículo 13.3, encomienda dicha tarea a la OAR, órgano responsable de adoptar “las medidas necesarias para vigilar y controlar que, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, se expida por el órgano competente a los apátridas aquellos documentos o certificaciones que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de estas”.

Por otro lado, y aunque el contenido del Reglamento de apatridia no vaya más allá, conviene destacar que el artículo 4 de la LOEX obliga también a las autoridades a expedir una tarjeta de identidad de extranjero a las personas apátridas reconocidas por ser poseedoras de una autorización de residencia permanente.

4.5.2. La protección de la Convención de 1954 en el resto del ordenamiento jurídico

El Reglamento de apatridia solo dedica dos de sus dieciocho artículos al contenido del estatuto de apátrida, conforme se acaba de analizar, por lo que para conocer el alcance de su protección se debe acudir al derecho de extranjería y, en ocasiones, a otras normas del ordenamiento jurídico. El factor que permite conectar el estatuto de apátrida con otro tipo de normativa lo constituye el derecho a la residencia de larga duración, un aspecto esencial que ya ha sido estudiado y destacado como el elemento habilitador para el acceso a otros derechos; en concreto, se trata de la figura que más cerca está de asimilar la situación jurídica de las personas migrantes a la de las nacionales españolas.

Aquí se hará referencia a los derechos y libertades anunciados por la Convención de 1954 y su transposición en la normativa española más allá del Reglamento de apatridia. Aquel instrumento establece una doble configuración de derechos: una primera clasificación en función del arraigo de la persona en el territorio que, como se ha advertido para el caso de las personas reconocidas como apátridas no afecta a su protección ya que, como

titulares de un permiso de residencia permanente tienen acceso a todos los derechos de aquella, y una segunda, también mencionada anteriormente, referida a el tipo de tratamiento ofrecido en el ejercicio de aquellos derechos y libertades, y que puede ir desde un trato, como mínimo, igual al otorgado a las personas extranjeras en general, a otro que las equipare con las personas nacionales, existiendo también una serie de derechos absolutos con independencia de otras personas, nacionales o extranjeras.¹¹⁴¹

Sea como fuere, la Convención de 1954 proscribe la discriminación por motivos de raza, religión o país de origen en la aplicación de sus disposiciones a las personas apátridas, prohibición que se contempla con carácter general en la LOEX en el marco de los principios rectores de la política migratoria. En concreto, su artículo 2 bis, párrafo segundo, plasma “la igualdad efectiva entre mujeres y hombres” (letra d), “la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley” (letra e), “la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas” (letra f), y “la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social” (letra i). Esta misma ley, en su artículo 23 establece que constituyen actos discriminatorios todos aquellos que de forma directa o indirecta impliquen “una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural”. El mandato de la Convención de 1954 queda cubierto con estas provisiones de la normativa de extranjería.

A continuación, se muestra la Tabla 3, que muestra el tipo de protección recogida por la Convención de 1954, el trato mínimo exigido por esta con respecto a las personas apátridas en el territorio de un Estado parte, la trasposición de dichos estándares en el

¹¹⁴¹ MOLNAR, T. (2016). Op. cit., p. 74; y VAN WAAS, L. (2014 b). Op. cit., p. 73.

ordenamiento jurídico español y el trato efectivo aplicado en la práctica a las personas apátridas en el ejercicio de cada uno de las libertades y derechos plasmados en aquel instrumento.

Protección	Convención de 1954		Legislación española	
	Artículo	Tratamiento	Norma	Tratamiento
Libertad religiosa	4	A	CE	A
Propiedad privada	13	B	CC	A
Propiedad intelectual	14	A	Real Decreto Legislativo 1/1996	A
Propiedad industrial	14	A	Ley 17/2001 y Ley 24/2015	A
Derecho de asociación	15	B	CE y LOEX	A
Tutela judicial efectiva	16	A	CE, LOEX y Ley de Enjuiciamiento Criminal	A* ¹
Racionamiento	20	A	Ley Orgánica 4/1981	A
Vivienda	21	B	CE, CC y LOEX	A
Educación	22	A y B* ²	LOEX	A
Asistencia pública	23	A	LOEX	A* ³
Libertad de circulación	26	B	LOEX	A
Gravámenes fiscales	29	A	LOEX	A

Tabla 4. Trasposición de la protección de la Convención de 1954 en el ordenamiento jurídico español

Leyenda:

A: Igualdad de trato entre personas apátridas y españolas.

B: Trato, como mínimo, igual que el concedido a personas extranjeras en general.

*¹ El tratamiento no es igualitario en cuanto a la caución de arraigo en juicio en el procedimiento penal.

*² La Convención de 1954 diferencia entre enseñanza elemental y no elemental.

*³ En el análisis, se hará una apreciación acerca del derecho a la asistencia sanitaria.

La libertad religiosa se encuentra regulada en el artículo 16 de la Constitución española, el cual la extiende a “los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. No establece diferenciación entre individuos, es decir, no contempla una diferencia de trato entre personas nacionales y extranjeras, por lo que se asume la igualdad plena en este sentido entre todas las personas que se encuentren en el territorio español. Esta interpretación es confirmada posteriormente por la Ley Orgánica 7/1980, cuando determina que la libertad religiosa garantiza “el derecho de toda persona” a profesar y practicar creencias y cultos religiosos, a recibir e impartir enseñanza e información religiosa, y a reunirse y manifestarse públicamente con fines religiosos.¹¹⁴² Se trata de un estándar idéntico al exigido por la Convención de 1954.

Con respecto a la propiedad privada y derechos relacionados, el artículo 13 de aquel instrumento insta a los Estados parte a ofrecer un tratamiento, como mínimo, igual de favorable que el otorgado a las personas extranjeras en general. Hace referencia explícita a la “adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles”. El mismo trato prescribe para asuntos relacionados con la vivienda, según establece su artículo 21. El ordenamiento jurídico español concede un trato a personas apátridas reconocidas en igualdad de condiciones a las personas nacionales en este ámbito.

Por un lado, el artículo 13 de la LOEX permite el acceso de personas extranjeras residentes a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda, y determina que aquellas con permisos de residencia de larga duración lo harán “en las mismas condiciones que los españoles”. Por otro lado, el Código Civil prescribe que “los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles”, y que “nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”.¹¹⁴³

¹¹⁴² Artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980, páginas 16804 a 16805 (2 págs.).

¹¹⁴³ Artículos 27 y 349 del Código Civil.

Con respecto al arrendamiento, cabe hacer una distinción entre inmuebles urbanos y rústicos. La Ley de Arrendamientos Urbanos vigente no distingue entre personas extranjeras y nacionales, por lo que se desmarca de la anterior regulación que exigía la existencia de reciprocidad en el país de origen de las personas extranjeras que quisieran beneficiarse de sus disposiciones,¹¹⁴⁴ y ofrece, por lo tanto, un trato igualitario a las personas apátridas.

La Ley de Arrendamientos Rústicos concede ese mismo tratamiento, pero no por ofrecer los beneficios de sus disposiciones a todas las personas, nacionales o extranjeras, sino por operación de una excepción a una cláusula que excluye a “personas y entidades extranjeras”. Así, no obstante, permite ser arrendatarias a “las personas físicas que carezcan de la nacionalidad española (...) que se encuentren autorizadas a permanecer en España en situación de residencia permanente”.¹¹⁴⁵ De nuevo se observa la importancia de la residencia de larga duración en España como elemento que garantiza el acceso al máximo número de prerrogativas por parte de las personas no nacionales.

Relacionado con lo anterior, la Convención de 1954 pide a los Estados otorgar a las personas apátridas la misma protección que la concedida a las nacionales en materia de derechos de propiedad intelectual e industrial. En este sentido, España cumple con sus obligaciones. El texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual decreta la protección de los derechos de propiedad intelectual de los autores con nacionalidad española, ciudadanos de la UE, pero también para aquellas personas nacionales de terceros países con residencia habitual en España.¹¹⁴⁶ Por su parte, la Ley de Marcas y la Ley de Patentes, ambas en sus respectivos artículos 3, y con la misma redacción, legitiman a toda persona

¹¹⁴⁴ Así lo establecía el artículo 7 de la Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se reforma la legislación de arrendamientos urbanos. Como se ha observado con anterioridad, el Decreto de 22 de febrero de 1957 por el que se aclara el artículo séptimo de la Ley de Arrendamientos Urbanos eliminó dicho requisito para el caso de personas apátridas, entendiendo por estas a aquellas sin nacionalidad, residentes en España por un periodo mínimo de tres años, y reconocidas por una comisión interministerial a tal efecto.

¹¹⁴⁵ Artículo 9.7, letra b, de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, páginas 42239 a 42246 (8 págs.).

¹¹⁴⁶ Artículo 155.1, letra a, del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. BOE núm. 97, de 22 de abril de 1996, páginas 14369 a 14396 (28 págs.).

física o jurídica, sin mención a su condición migratoria o nacionalidad, para obtener el registro de marcas, nombres comerciales o títulos de propiedad industrial.¹¹⁴⁷

El siguiente aspecto recogido en la Convención de 1954 es el derecho de asociación relacionado con organizaciones no políticas y a sindicatos, para el cual ordena que las personas apátridas se encuentren, como mínimo, en igualdad de condiciones que el resto de personas extranjeras en general. De nuevo aquí el ordenamiento jurídico español contempla una protección superior a la exigida por aquel instrumento. En primer lugar, la Constitución española reconoce, en su artículo 22, el derecho de asociación sin excluir del mismo a nadie, y de igual forma procede con respecto a la libertad de sindicación al determinar, en su artículo 28, que “todos tienen derecho a sindicarse libremente”. En segundo lugar, la LOEX, de forma explícita, establece en su artículo 8, por un lado, que “todos los extranjeros tienen el derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles”, mientras que su artículo 11.1 se centra en el derecho de sindicación al afirmar que “los extranjeros tienen derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles”. Las personas apátridas, por lo tanto, y como personas autorizadas para trabajar en España, pueden ejercer estos derechos en condiciones de igualdad con las personas nacionales.

La Convención de 1954 también prescribe la tutela judicial efectiva de las personas apátridas en su artículo 16 titulado “Acceso a los tribunales”. Determina el libre acceso de toda persona apátrida a los tribunales de justicia, y un grado de protección en pie de igualdad con el garantizado a personas nacionales para personas apátridas con residencia habitual en cuanto a dicho acceso, “la asistencia judicial y la exención de la *cautio judicatum solvi*”. La Constitución española detalla la extensión de este derecho, concedido a todas las personas, en su artículo 24: no solo se trata del acceso a jueces y tribunales para defender el ejercicio de sus derechos e intereses, sino que se estipula, asimismo, el derecho a la asistencia letrada, a ser informado, y a un debido proceso.

¹¹⁴⁷ Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2001, páginas 45579 a 45603 (25 págs.); y Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes. BOE núm. 177, de 25 de julio de 2015, páginas 62765 a 62854 (90 págs.).

La LOEX reafirma dicha tutela judicial efectiva para el caso de personas extranjeras en su artículo 20, y establece, en su artículo 22, que “los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles”; se trata de un derecho, como se ha señalado anteriormente, extensible a solicitantes de asilo durante el procedimiento de protección internacional, pero inexistente para solicitantes del estatuto de apátrida en el marco de su procedimiento. Por otro lado, la Convención de 1954 trata la *cautio judicatum solvi* o caución de arraigo en juicio. En este sentido, en el orden civil, la capacidad procesal de las personas extranjeras es plena “después de eliminada la caución de arraigo en juicio para el demandante y el embargo preventivo por el mero hecho de no ser español para el demandado que contemplaba la [Ley de Enjuiciamiento Civil] de 1881”.¹¹⁴⁸

Hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, se aplicaba el principio de reciprocidad en la jurisdicción civil con relación a la *cautio judicatum solvi*,¹¹⁴⁹ al igual que persiste hoy en el orden penal, según se desprende del artículo 281 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que excluye de la exención de prestar fianza “a los extranjeros si no les correspondiere en virtud de tratados internacionales o por el principio de reciprocidad”,¹¹⁵⁰ ley contemporánea a la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil. El problema de la reciprocidad es que las personas apátridas carecen de nacionalidad y, por lo tanto, de Estado que pueda conceder un determinado trato a personas españolas en estos asuntos.

Por eso mismo la Convención de 1954 establece en su artículo 7.2 que aquellas deben gozar de exención de reciprocidad legislativa después de un plazo de residencia de tres años. La legislación española no contempla esta exclusión, por lo que es de aplicación dicha disposición, la cual no permite dar cumplimiento efectivo a la exigencia de su

¹¹⁴⁸ MARTÍNEZ ATIENZA, G. (2012). *Comentarios al Código de Extranjería*. Barcelona: vLex [recurso electrónico], p. 125.

¹¹⁴⁹ CASTÁN TOBEÑAS, J. (2007). *Derecho civil español, común y foral. Tomo primero. Volumen segundo* (revisión de ROMÁN GARCÍA, A. M.). Madrid: Reus (decimoquinta edición), p. 278.

¹¹⁵⁰ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Gaceta de Madrid núm. 260, de 17 de septiembre de 1882, páginas 803 a 806 (4 págs.).

propio artículo 16 en materia de exención de la caución de arraigo en juicio en igualdad de condiciones que las personas españolas. Al menos, durante tres años, este requisito no es plenamente efectivo y en ningún caso está previsto por el ordenamiento jurídico español.

Otro elemento abordado por la Convención de 1954 es el referido al racionamiento que regule la distribución de productos esenciales. Su artículo 20 decreta que “los apátridas recibirán el mismo trato que los nacionales”. La legislación española, incluso con anterioridad a la adhesión de España a aquel instrumento, prevé que, en el caso que se declare el estado de alarma, excepción o sitio que faculte a las autoridades para “limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad”, las personas “apátridas y refugiados respecto de los cuales no sea posible la expulsión se someterán al mismo régimen que los españoles”.¹¹⁵¹

En este sentido, cabe destacar que las personas refugiadas que se hallan en situación regular en un territorio no pueden ser expulsadas, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público, y ninguna persona refugiada, con independencia de su situación administrativa, puede ser expulsada o devuelta al territorio de un país donde su vida o libertad peligre por los motivos de persecución contemplados como razones para conceder el estatuto.¹¹⁵² Las personas apátridas se someten al mismo régimen, pero sin estar protegidas en caso de permanencia irregular,¹¹⁵³ y sin que se les aplique el principio de *non-refoulement*. No obstante, las personas apátridas que disfrutan del estatuto de apátrida solo pueden ser expulsadas por motivos de seguridad nacional u orden públicamente, y les es plenamente aplicable aquella disposición.

La Convención de 1954 continúa su paquete de medidas de protección con el requisito de trato igualitario entre apátridas y personas nacionales en cuanto a enseñanza elemental

¹¹⁵¹ Artículo 11, letra d, y artículo 24.3 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de alarma, excepción y sitio. BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, páginas 12541 a 12543 (3 págs.).

¹¹⁵² Artículos 32 y 33 de la Convención de 1951. El principio de *non-refoulement* no puede ser alegado por personas a quienes las autoridades consideran, por razones fundadas, un peligro para la seguridad del país ni por aquellas que hayan cometido un delito especialmente grave que suponga una amenaza para dicho Estado.

¹¹⁵³ Artículo 31 de la Convención de 1954.

(artículo 22.1), y uno tan favorable como sea posible, pero nunca inferior al concedido a las personas extranjeras en general en materia de enseñanza no elemental (artículo 22.2). En España, la enseñanza elemental hasta los dieciséis años no solo es un derecho, sino también una obligación que incluye a todas las personas extranjeras menores de dicha edad, con independencia de su situación administrativa, en virtud del artículo 9.1 de la LOEX, el cual afirma que “los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria”. El derecho contemplado por este precepto incluye la obtención de la titulación académica que corresponda y el acceso, en igualdad de condiciones que las personas españolas, al sistema público de becas y ayudas. El párrafo segundo de este artículo extiende este tratamiento más allá de la enseñanza elemental o la posobligatoria de menores de edad cuando se trata de personas extranjeras mayores de edad que sean residentes.

El artículo 23 de la Convención de 1954 exige igualdad de trato entre personas apátridas y nacionales en cuanto a la asistencia y socorro públicos. Ya se ha analizado el sistema de acogida de protección internacional al que tienen acceso aquellas personas solicitantes del estatuto de apátrida que carecen de recursos suficientes. Allí se dijo que este programa se extiende también a las personas con el estatuto de apátrida, siempre y cuando se encuentren ya en el sistema en el momento en el que se les notifica la resolución favorable de su solicitud, lo cual excluye de sus beneficios a aquellas personas que quieran solicitar la entrada en el sistema después de haber sido reconocidas como apátridas. También se ha hecho referencia al artículo 14.3 de la LOEX que prevé el derecho a los servicios y prestaciones básicas de toda persona extranjera con independencia de su situación administrativa, y el párrafo segundo de dicho precepto extiende el derecho a servicios y prestaciones sociales generales, y no solo las básicas, para las personas extranjeras residentes, “en las mismas condiciones que los españoles”.

Relacionado con todo ello se encuentra la asistencia sanitaria. Conforme al ordenamiento jurídico, aquellas personas son consideradas titulares del derecho a la protección a la salud y a dicha asistencia. Así lo recoge el artículo 3 de la Ley 16/2003, el cual establece que “son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todas las

personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español”.¹¹⁵⁴ Este precepto fue modificado en 2018,¹¹⁵⁵ después de que una anterior reforma en 2012 limitara la asistencia sanitaria pública a las personas que ostentaran la condición de aseguradas,¹¹⁵⁶ una figura restrictiva que impedía el ejercicio de un derecho que la Constitución española, en su artículo 43, reconoce sin hacer distinción de cualquier motivo.

El artículo 12 de la LOEX, referido al derecho a la asistencia sanitaria, también sufrió una modificación con aquella reforma de 2012, y su contenido se mantiene, sin haber sido alterado desde entonces. Su texto afirma que “los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria”. No estipula el grado o tipo de tratamiento que pueden recibir en comparación con las personas españolas, como sí hacía en su redacción original; declaraba entonces el “derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles” para todas las personas extranjeras inscritas en el padrón municipal. De hecho, el artículo 3 de la Ley 16/2003, en su versión original, reafirmaba dicha igualdad al prescribir el derecho a la protección a la salud y a la atención sanitaria de “todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000”.

La reforma de 2012 redujo la cobertura de todas las personas extranjeras y su impacto negativo en su protección no ha sido todavía eliminado. Así, el artículo 12 de la LOEX no ha sido enmendado para revertir su contenido a su redacción original, pero resulta que el artículo 3 de la Ley 16/2003 tampoco ha sido modificado con ese propósito, ya que ahora recoge una postura intermedia al contemplar un trato diferenciado entre personas españolas y las extranjeras con permiso de residencia, a quienes considera titulares solo

¹¹⁵⁴ Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2003, páginas 20567 a 20588 (22 págs.).

¹¹⁵⁵ Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018, páginas 76258 a 76264 (7 págs.).

¹¹⁵⁶ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE núm. 98, de 24 de abril de 2012, páginas 31278 a 31312 (35 págs.).

si no tienen la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación por otra vía, condición inexistente para las personas con nacionalidad española. Se puede concluir, en esta materia, que, desde el punto de vista del tratamiento exigido por la Convención de 1954 en materia de asistencia pública referido al acceso a servicios y prestaciones sociales por parte de las personas apátridas, existe un plano de igualdad entre ellas y las españolas, pero no se puede llegar a la misma deducción con respecto a la asistencia sanitaria.

En cuanto a la libertad de circulación de personas apátridas, la Convención de 1954 exige el trato mínimo posible y solo para quienes se encuentren con autorización de permanencia en el territorio de los Estados parte. En concreto, su artículo 26 recoge el derecho de escoger libremente el lugar de residencia y el de circular libremente por él “siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias que los extranjeros en general”. No pide, como suele ser habitual, un trato lo más favorable posible que, como mínimo, sea el mismo que el concedido a estas últimas. En este caso contempla la igualdad, pero no con las personas nacionales, sino con las extranjeras en general.

En este sentido, la Constitución española, en su artículo 19 solo prescribe este derecho para las personas con nacionalidad española, aunque el artículo 5 de la LOEX extiende ese derecho a las no nacionales, siempre y cuando se encuentren en situación administrativa regular en el territorio, y con determinadas limitaciones, condicionadas a que estén previstas por los tratados y las leyes o sean acordadas judicialmente, o en los casos de declaración de estado de excepción o de sitio, en términos similares a lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución española para esos mismos casos. En este ámbito, es discutible que las personas apátridas, como personas con autorización para residir en España de forma permanente, tengan la misma protección que las personas españolas en su ejercicio del derecho a la libertad de circulación, pero sí puede afirmarse que su condición es superior a la de las personas extranjeras en general, especialmente con respecto a quienes se encuentran sin autorización de permanencia.

Otro elemento abordado por la Convención de 1954 es la protección de las personas apátridas frente a gravámenes fiscales no previstos para las personas nacionales de los Estados parte. En su artículo 29 establece que estos “no impondrán a los apátridas derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas”, sin perjuicio de que existan tasas administrativas por documentación expedida a personas extranjeras en general, entre las que se incluyen. El ordenamiento jurídico cumple con la exigencia de aquel instrumento. El artículo 15 de la LOEX declara que las personas extranjeras, en general, y con independencia de su situación administrativa, están sujetas “a los mismos derechos que los españoles”, aunque les pueden ser aplicables disposiciones de acuerdos sobre doble imposición internacional (artículo 15).

Por último, cabe destacar que el artículo 5 de la Convención, leído junto con su artículo 7.1 determinan que los Estados partes pueden conceder más derechos que los recogidos en la Convención, siempre y cuando las personas apátridas puedan ejercerlos, como mínimo, en igualdad de condiciones que las personas extranjeras en general que se hallen su territorio. Como se ha observado, el ordenamiento no prescribe derechos para las personas apátridas de forma explícita más allá de los recogidos en el Reglamento de apatridia; en todo caso, son titulares de derechos como personas con autorización de residencia permanente en el territorio. De esta prerrogativa, como también se ha comprobado, se derivan beneficios incluidos en otras partes del ordenamiento y que son contemplados y exigidos en la Convención de 1954. No obstante, y sin el objetivo de ser exhaustivos, conviene destacar algunos derechos ejercitables por personas apátridas en España que no son previstos por aquel instrumento internacional.

Un aspecto relacionado con el empleo, pero no regulado en la Convención de 1954 es el derecho a la huelga. La LOEX, en su artículo 12.2 concede a las personas apátridas, por ser residentes de larga duración y tener autorización para trabajar, “el derecho a la huelga en las mismas condiciones que los españoles”. Aunque este precepto lo garantice para todas las personas extranjeras sin hacer referencia a su situación administrativa, se entiende que está limitado a personas que tienen autorización para trabajar, en

consonancia con el artículo 28 de la Constitución, que consagra el derecho a la huelga “de los trabajadores para la defensa de sus intereses”.

Las personas apátridas reconocidas, por otro lado, tienen acceso a un derecho que difícilmente pueden ejercer. La Constitución española limita la participación en asuntos públicos mediante sufragio universal a las personas españolas, pero permite la de personas extranjeras en las elecciones municipales “atendiendo a criterios de reciprocidad” establecidos en tratados (artículos 13.2 y 23). Así lo contempla la Ley Orgánica 5/1985 en sus artículos 2 y 6, respecto al derecho exclusivo de las personas nacionales, y en sus artículos 176 y 177 con relación a aquella salvedad basada en el principio de reciprocidad.¹¹⁵⁷

El problema de las personas apátridas reconocidas en este sentido es que, aun contando con una autorización de residencia de larga duración, cuyos titulares tienen derecho al sufragio activo en las elecciones municipales si sus países permiten a las personas españolas votar en sus elecciones municipales, no pueden gozar de este privilegio al no contar con la nacionalidad de ningún país que pueda hacer valer dicho principio de reciprocidad. Se ha comentado que el artículo 7.2 de la Convención de 1954 exime de la obligación de observar la reciprocidad legislativa en el caso de personas apátridas que lleven residiendo durante tres años en el territorio de un Estado parte, pero nada en la legislación española lo confirma. En principio, por lo tanto, es aplicable esta disposición, pero su contenido no protege a personas apátridas reconocidas durante sus primeros tres años de residencia, restringiendo así sus derechos y en clara desigualdad con respecto al resto de personas extranjeras en general.

Por otro lado, el artículo 6 de la LOEX aporta una nueva vía para la participación pública de las personas extranjeras. Su primer párrafo sigue la línea de lo ya apuntado al conceder la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas extranjeras residentes, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, su segundo párrafo establece que estas personas, empadronadas en un

¹¹⁵⁷ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985, páginas 19110 a 19134 (25 págs.).

municipio, “tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación”. Con “tal concepto” se refiere a las personas empadronadas, quienes conforme al artículo 15 de la Ley 7/1985 se trata de los vecinos del municipio, condición que se adquiere en el momento de su inscripción en el padrón municipal.¹¹⁵⁸ Ello quiere decir que tienen todos los derechos que dicha ley concede a los vecinos, y que se recogen en su artículo 18. Desde el punto de vista de la participación pública, conviene resaltar el derecho al sufragio activo y pasivo “de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral”, el de ser partícipe “en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”, el de “pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley”, y el de “ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis”, si bien este último precepto ley limita su ejercicio a quienes, además de su condición de vecinos, tienen el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. A salvo de esta excepción, que de nuevo exige la observancia del principio de reciprocidad, las personas apátridas reconocidas, como personas con residencia de larga duración, tienen acceso a esas vías para su participación pública en el ámbito local.

4.5.3. Expulsión

El artículo 18 del Reglamento de apatridia decreta la posibilidad de expulsar a personas apátridas reconocidas de España conforme al artículo 31 de la Convención de 1954, y siguiendo el procedimiento previsto en la normativa de extranjería. Dicho instrumento prohíbe la expulsión de apátridas que se hallen de forma regular en el territorio de un Estado parte, salvo que concurran razones de seguridad nacional o de orden público.¹¹⁵⁹ Para que esta excepción sea viable, la Convención de 1954 exige que la decisión de

¹¹⁵⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, páginas 8945 a 8964 (20 págs.).

¹¹⁵⁹ El concepto “orden público” no permite en ningún caso la expulsión de personas apátridas por motivos sociales, como encontrarse en situación de desamparo o indigencia, enfermedad o discapacidad. En ROBINSON, N. (1955). Op. cit., p. 61; y BATCHELOR, C. A. (2015). Op. cit., p. 50.

expulsión sea tomada en virtud de la ley y requiere, además, salvo que lo impidan razones imperiosas de seguridad nacional, que la persona apátrida afectada pueda presentar pruebas para defender sus intereses, recurrir dicha decisión, y ser representada o asistida a tal efecto. En caso de expulsión, el artículo 31 contempla un requisito adicional referido a la necesidad de conceder a la persona apátrida “un plazo razonable para gestionar su admisión legal en otro país”. Se trata de un precepto idéntico al artículo 32 de la Convención de 1951, pero aquella, a diferencia de esta, no contempla el principio de *non-refoulement* para personas apátridas, y que impide, en virtud del artículo 33 de este, que las autoridades expulsen o devuelvan a personas refugiadas, sean titulares de una autorización de permanencia en el territorio o carezcan de ella, a un Estado en el que su vida o libertad corra peligro por cualquiera de los motivos que la pudieron convertir en refugiadas.¹¹⁶⁰

Las personas apátridas reconocidas en España pueden ser expulsadas conforme a lo dispuesto en la LOEX y el RELOEX. La ley permite la expulsión de personas apátridas que hayan incurrido en ocultación dolosa o falsedad grave en su obligación de comunicar a las autoridades información actualizada sobre su nacionalidad, estado civil o domicilio,¹¹⁶¹ cuando hayan incumplido las medidas de restricción a la libertad de circulación impuestas por motivos de seguridad pública y que se contemplan en su artículo 5.2, cuando hayan realizado cualquiera de las conductas recogidas en el artículo 54 como infracciones muy graves,¹¹⁶² así como cuando hayan sido condenadas por un delito sancionado con una pena privativa de libertad superior a un año.¹¹⁶³ Se contemplan dos procedimientos diferenciados: uno ordinario y otro preferente. Tanto en uno como en otro, el RELOEX permite a la persona apátrida afectada presentar alegaciones y

¹¹⁶⁰ En el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 se expresó que no se había considerado necesario incluir este precepto en la Convención de 1954. En Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Acta Final y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, E/CONF.17/5/Rev.1, p. 5.

¹¹⁶¹ Esto puede constituir causa de revocación del estatuto de apátrida, como se verá más adelante.

¹¹⁶² Todos esos motivos permiten a las autoridades competentes internar a las personas apátridas en los centros de internamiento, conforme al artículo 62 de la LOEX.

¹¹⁶³ Artículos 53, 54 y 57 de la LOEX.

pruebas,¹¹⁶⁴ y garantiza la asistencia jurídica gratuita,¹¹⁶⁵ en conformidad con la normativa en dicha materia.

Asimismo, la decisión es recurrible, tanto en vía administrativa mediante el recurso potestativo de reposición, como en vía judicial a través del recurso contencioso-administrativo, el cual puede ir acompañado de las medidas cautelares contempladas por la Ley 29/1998, entre las que se incluyen las conocidas como medidas cautelarísimas en caso de expulsión inminente.¹¹⁶⁶ Como la expulsión puede también ordenarse como sustitución de una pena privativa de libertad superior a un año mediante sentencia judicial, existe también la posibilidad prevista en el ordenamiento de recurrir judicialmente en apelación o casación por la vía jurisdiccional penal dicha decisión judicial.

El ordenamiento da cumplimiento a las exigencias del artículo 31 de la Convención de 1954, al contemplar un procedimiento de expulsión en la ley y ofrecer la posibilidad a la persona afectada de presentar pruebas, ser representada, y recurrir la decisión. No obstante, la legislación no contempla un plazo específico para personas apátridas con el objetivo de gestionar su readmisión en otro Estado. Estas deben someterse a los plazos establecidos para todas las personas extranjeras en general incurso en un procedimiento de estas características.

4.5.4. Naturalización

El contenido del estatuto de apátrida nunca puede reemplazar el ofrecido por una nacionalidad. Por ello, el objetivo de toda persona apátrida y de toda política o legislación dirigida a su protección debe facilitar el proceso de naturalización de estas personas. El artículo 32 de la Convención de 1954 insta a los Estados parte a “[facilitar] en todo lo

¹¹⁶⁴ En el procedimiento ordinario, esto se contempla en los artículos 228.1 y 229.1, y en el preferente, en los artículos 235.1 y 235.4.

¹¹⁶⁵ Previsto en el procedimiento ordinario en el artículo 227.3, y en el artículo 235.2 durante el procedimiento preferente.

¹¹⁶⁶ Reguladas en los artículos 129 y ss. de dicha norma. Las medidas cautelarísimas están recogidas en el artículo 135.

posible la asimilación y la naturalización de los apátridas”, y a esforzarse por acelerar los trámites de naturalización, reduciendo también su coste para las personas interesadas.

En España, una persona apátrida no reconocida, pero titular de un permiso de residencia tiene derecho a adquirir la nacionalidad española por residencia después de diez años.¹¹⁶⁷ Sin ahondar en una cuestión que será abordada en el siguiente capítulo, cabe destacar que aquella persona se encuentra en la misma situación que las personas apátridas reconocidas a quienes se les ha concedido el estatuto de apátrida. Este no favorece la adquisición de la nacionalidad española. Se puede considerar un privilegio con respecto a las personas apátridas que se encuentran en el territorio sin autorización, pero el estatuto, por sí solo, no facilita la naturalización, sino que simplemente habilita a su titular a poder optar a la nacionalidad, en virtud del permiso de residencia que confiere, pero observando el plazo máximo previsto por el Código Civil.

Este es otro punto en el que las personas apátridas reciben un trato diferenciado con respecto a las beneficiarias del estatuto de persona refugiada. Estas solo necesitan acreditar un periodo de residencia de cinco años para solicitar la nacionalidad española.¹¹⁶⁸ Sin menospreciar la disposición que reduce a la mitad el plazo general para las personas refugiadas, cabe destacar que las personas apátridas se encuentran sin nacionalidad, y son ellas quienes más necesitan la facilitación recomendada por la Convención de 1954. El estatuto de apátrida no deja de ser la constatación de la carencia de una nacionalidad y de la no pertenencia a una comunidad política. La protección que ofrece es necesaria, y la residencia de larga duración que proporciona sitúa a las personas apátridas entre las más beneficiadas por la legislación entre todas las personas extranjeras

¹¹⁶⁷ Artículo 22.1 del Código Civil.

¹¹⁶⁸ En general, la jurisprudencia de la Audiencia Nacional diferencia claramente entre un plazo de cinco años para las personas refugiadas y de diez para las personas beneficiarias de la protección subsidiaria, aunque en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º. 1695/2019, de 10 de abril de 2019 (recurso n.º. 908/2017) estableció que “en una interpretación del artículo 22 del Código Civil, acorde al contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, (artículo 3 del Código Civil) atendiendo fundamentalmente a la normativa europea y estatal reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, la reducción del plazo de residencia a cinco años para obtener la nacionalidad debe incluir, en el momento actual, a los beneficiarios de protección internacional, tanto a los que hayan obtenido el estatuto de refugiado, como el estatuto de protección subsidiaria”.

en general. No obstante, ello no es óbice para afirmar que su contenido no puede en ningún caso sustituir el que ofrece una nacionalidad efectiva.

4.5.5. Revocación y cese del estatuto de apátrida

La Convención de 1954 no establece un procedimiento para reconocer la condición de apátrida, pero tampoco para retirar el estatuto de apátrida porque la persona titular no haya cumplido nunca con los requisitos para su concesión (revocación) o porque quien sí los cumplía, ha dejado de hacerlo (cese). Esto sí está previsto en el Reglamento de apatridia. Su artículo 15, dedicado a la revocación del estatuto, especifica que se iniciará el procedimiento de oficio por la OAR cuando se conociese con posterioridad que la persona obtuvo aquel mediante datos, documentos o declaraciones falsas y que resultaron fundamentales para acceder a su petición, o en el caso en que existiesen razones fundadas para considerar que la persona titular del estatuto se encuentra comprendida en alguno de los motivos que la Convención de 1954 contempla como cláusula de exclusión en su artículo 1.2. Instruido el procedimiento, el ministro del Interior eleva su propuesta al Consejo de Ministros, quien decide finalmente sobre la revocación del estatuto.

El cese del estatuto es automático cuando se producen los hechos que lo motivan. El artículo 16 del reglamento considera que aquel carece de justificación cuando la persona beneficiaria haya adquirido una nacionalidad, pero también cuando el Estado en el que tenga su residencia le reconozca los derechos y obligaciones análogos a la posesión de su nacionalidad,¹¹⁶⁹ así como cuando se le haya autorizado su estancia y permanencia en el territorio de un Estado que le haya documentado como apátrida.¹¹⁷⁰ En estos casos, es la

¹¹⁶⁹ Ya se ha advertido anteriormente sobre los riesgos de no considerar apátridas a las personas con este tipo de beneficios. Se trata de la figura de las personas nacionales *de facto* denunciada por TUCKER en TUCKER, J. (2014). Op. cit., p. 281.

¹¹⁷⁰ También esto conlleva riesgos en la protección de personas apátridas. En primer lugar, ser “documentado como apátrida”, tal y como recoge el artículo 16 no implica que la persona sea beneficiaria del estatuto de apátrida, sino, y simplemente, que aquella persona recibe un documento que le identifica como persona carente de nacionalidad. Además, como se ha anunciado más arriba en este capítulo, son pocos los Estados parte de la Convención de 1954 que tienen un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. La carencia de este sistema provoca la existencia de lagunas críticas en la protección de personas apátridas. En segundo lugar, se entiende que se trata de una situación en la que una persona con el estatuto de apátrida reconocido en España se traslada a otro Estado, y allí, posteriormente, se le

OAR quien eleva su propuesta al ministro del Interior para que sea este quien declare cesados los beneficios del estatuto. La configuración del cese contemplada por el reglamento implica que la decisión del ministro es meramente declarativa, y que aquel se da de forma automática en el momento en el que concurra cualquiera de sus causas.

El Reglamento de apatridia no establece un procedimiento específico para la revocación o cese del estatuto, ni contempla garantías procesales concretas en tal caso. De nuevo aquí se hará alusión a la Ley de asilo, la cual sí regula todos esos aspectos en sus artículos 42 a 45.¹¹⁷¹ El procedimiento de revocación y cese del estatuto de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, y la ley contempla las mismas garantías que las previstas para las personas solicitantes de protección internacional (artículo 17), además de las específicas para este procedimiento: ser informadas por escrito del proceso y los motivos por los que se está reconsiderando su derecho de asilo o de protección subsidiaria, tener la oportunidad de formular alegaciones en trámite de audiencia, y a que la OAR reciba información del ACNUR y nunca de los responsables de la persecución.

Asimismo, se prescribe el derecho a recurrir en vía administrativa (recurso potestativo de reposición) y judicial (recurso contencioso-administrativo). Además, el cese no afecta a la continuación de la residencia en España en virtud de la normativa de extranjería, y tanto esta como la revocación no puede permitir el envío de la persona afectada a un país en el que exista un peligro para su vida, su libertad o integridad física. Nada de esto está previsto en el Reglamento de apatridia, aunque, conforme a la normativa sobre el procedimiento administrativo común y de la jurisdicción contencioso-administrativa,

identifica como apátrida y se le autoriza o “reconoce” la estancia y permanencia en su territorio. En el caso en que este Estado prevea la protección de personas apátridas a través de un estatuto, puede que existan cláusulas de exclusión para quien ya ha sido reconocido como apátrida en otro país. Se podría dar el caso de que una persona, habiendo sido reconocida oficialmente como apátrida en dos países distintos, carece de la protección que sus ordenamientos contemplan para las personas apátridas mediante un estatuto específico.

¹¹⁷¹ Esta ley permite también la revocación cuando “la persona beneficiaria constituya, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España, o que, habiendo sido condenada por sentencia firme por delito grave, constituya una amenaza para la comunidad”, así como el cese solicitado por la propia persona beneficiaria.

tienen derecho al trámite de audiencia por tratarse de un procedimiento administrativo,¹¹⁷² a los recursos anunciados en la Ley de asilo, por poner fin a la vía administrativa,¹¹⁷³ y a ser informados sobre el procedimiento.¹¹⁷⁴ Sin embargo, carecen de derecho a la asistencia jurídica gratuita prevista por el artículo 17 de la Ley de asilo para personas solicitantes de asilo y para beneficiarias de protección internacional durante el procedimiento de revocación y cese de su estatuto;¹¹⁷⁵ tampoco pueden gozar del derecho a intérprete contemplado, esta vez sí, por el Reglamento de apatridia, pero solo para personas solicitantes del estatuto de apátrida, ya que esta se limita a la tramitación del procedimiento de reconocimiento del estatuto, y no se extiende a otros trámites, como su revocación o cese.

¹¹⁷² Artículos 82 de la Ley 39/2015.

¹¹⁷³ *Ibíd.*, artículos 123 y 114.2, letra a.

¹¹⁷⁴ *Ibíd.*, artículo 53

¹¹⁷⁵ El artículo 22 de la LOEX solo prevé esta garantía durante “los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional”.

CAPÍTULO V

LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y LA REDUCCIÓN Y LA PREVENCIÓN DE LA APATRIDIA EN ESPAÑA

1. Introducción

El capítulo cuarto de este trabajo ha resaltado la importancia de la identificación y la protección de personas apátridas, dos de las cuatro funciones principales del ACNUR conforme a su mandato de apatridia. En efecto, aquellas son fundamentales para conocer la situación de apatridia en un territorio determinado con el fin de conocer sus causas, y dirigir así las políticas a su erradicación, así como para conocer sus consecuencias, lo cual permite a las autoridades diseñar mecanismos de protección como el estatuto de apátrida adaptado a las necesidades de quienes se encuentra afectadas por la apatridia.

No obstante, el estatuto de apátrida solo puede ser una solución temporal. El reconocimiento oficial de una persona como apátrida, por muchos beneficios que reporte la titularidad de aquel estatuto en virtud de la legislación española, nunca puede reemplazar los privilegios que supone ser reconocido oficialmente como una persona con nacionalidad española. Por este motivo, es esencial favorecer el acceso a dicha nacionalidad (artículo 32 de la Convención de 1954), así como concedérsela a toda persona que de otro modo sería apátrida (artículos 1 y 4 de la Convención de 1961), sin ignorar las garantías que permiten el ejercicio de aquella a través de su conservación sostenida en el tiempo. Solo así se da cumplimiento efectivo al artículo 15 de la DUDH, al artículo 24.3 del PICDP, y al artículo 7 de la CDN.

Este capítulo comienza con una breve exposición sobre la nacionalidad española. En concreto, se estudiará su evolución legislativa, así como las formas actuales de adquisición y los casos en los que aquella puede ser perdida, retirada y recuperada. Posteriormente se analizará la reducción y prevención de la apatridia en España comparando la normativa interna con la Convención de 1961 en materia de adquisición y recuperación de la nacionalidad española que evite la apatridia, así como de situaciones de retirada o pérdida que pueden dar lugar a ella. Se abordarán las garantías existentes y las lagunas que pueden generar riesgo de apatridia en el contexto español.

2. Nacionalidad española

2.1 Cuestiones preliminares

Con anterioridad a estudiar la evolución legislativa en materia de la nacionalidad española, las vías de adquisición y recuperación, y los motivos de su pérdida o retirada, conviene definir qué se entiende por aquella y abordar cuestiones terminológicas en el empleo del concepto de nacionalidad, haciendo referencia a las aclaraciones realizadas en el capítulo primero de este trabajo.

Se ha mencionado anteriormente que la nacionalidad es un vínculo jurídico-político que une a una persona con un Estado, y del cual se derivan derechos y deberes por ambas partes. Viñas Farré la define como “el vínculo que liga a una persona con un Estado concreto, o con una comunidad nacional organizada en Estado”, y entiende que “se trata de un vínculo político, que expresa la relación entre el Estado y los individuos que le componen, y de un vínculo jurídico, que entraña deberes y derechos”.¹¹⁷⁶ Este autor describe la nacionalidad de forma similar al Tribunal Supremo: “la nacionalidad, pues, es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado, según se establece en la legislación del Estado, y comprende derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como las responsabilidades del Estado del individuo; mas todo ello, como venimos señalando, en el marco de una relación de voluntariedad y mutua aceptación”.¹¹⁷⁷ Aunque no exista definición expresa de la nacionalidad española en el ordenamiento jurídico, esta sería el vínculo jurídico que une a una persona con el Estado español a través del cual este le concede su nacionalidad y del cual resultan derechos y deberes por ambas partes, y que

¹¹⁷⁶ VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidad y cambios más importantes. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gazteiz = Vitoria-Gazteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko herremanen ikastaroak*, I, p. 281.

¹¹⁷⁷ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º 10503/2003), fundamento jurídico noveno.

ha sido definido como “la condición que tienen las personas que integran la comunidad nacional española”.¹¹⁷⁸

Esta descripción de la nacionalidad española la diferencia de aquellas nacionalidades que en el capítulo primero se encuadraban dentro del concepto “nacionalidad étnica” por su referencia a realidades sociológicas no asociadas con un Estado. Se trata de comunidades y poblaciones unidas por determinados elementos culturales o lingüísticos en los que la nacionalidad no opera como vínculo jurídico o político, sino como un aspecto clave de la identidad social y grupal. Se advertía que estas comunidades son propias de los Estados plurinacionales o Estados-nación multiétnicos, y que precisamente en estos el concepto de ciudadanía es empleado para referirse al vínculo jurídico-político que une a la persona con el Estado. Conviene hacer ahora una serie de aclaraciones con respecto a los conceptos de ciudadanía y nacionalidad en el contexto español.

En primer lugar, la nacionalidad española está relacionada con el Estado español, configurado, según el artículo 2 de la Constitución española, en una nación. No obstante, este mismo precepto emplea el término nacionalidad para reconocer a “comunidades humanas o sociedades con unos rasgos específicos históricos, culturales, lingüísticos y económicos”¹¹⁷⁹ que, junto con las regiones, conforman el llamado Estado de las autonomías. Conforme al Tribunal Constitucional, estas nacionalidades no son naciones, al entender que la Constitución “se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española”.¹¹⁸⁰ Pertenecer a una comunidad autónoma reconocida como nacionalidad es una situación jurídica distinta del concepto de nacionalidad española, y es que, “desde el punto de vista jurídico, son categorías diversas que, en principio, no tienen puntos de coincidencia”.¹¹⁸¹ Sirve aquí lo dicho en el primer capítulo en el sentido de que no debe haber confusión entre la nacionalidad española como vínculo jurídico entre una persona

¹¹⁷⁸ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Tomo I, Volumen 3º: Artículos 17 a 41 del Código Civil (2ª edición). En ALBALADEJO, M. & DÍAZ ALABART, S. (eds.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales* (recurso electrónico vLex). Madrid: Edersa.

¹¹⁷⁹ VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Op. cit., p. 283.

¹¹⁸⁰ Sentencia nº. 31/2010, de 28 de junio de 2010. BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1984. BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010, páginas 1 a 491 (491 págs.), fundamento jurídico noveno.

¹¹⁸¹ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1983). Op. cit., p. 149.

y el Estado español y la nacionalidad como sinónimo de comunidad autónoma con unas características especiales, ya que, en este último caso no se está haciendo referencia a ningún nexo de unión entre una persona y una organización territorial; la palabra nacionalidad, en el último caso, no describe un vínculo, sino que se emplea para denominar a una entidad territorial con una identidad histórica o cultural especial.

En segundo lugar, la Constitución española emplea el término ciudadano como sinónimo de nacionalidad en varios de sus artículos (arts. 11.3, 13.4, 23 y 41). En el primer capítulo se advirtió que este concepto suele utilizarse de forma indistinta junto con el de nacionalidad en el mundo anglosajón y en el ámbito de la literatura en el campo del derecho internacional. No obstante, tal y como se apuntaba allí, nacionalidad y ciudadanía son dos conceptos que, si bien están íntimamente relacionados, no son del todo coincidentes. Toda persona ciudadana es nacional, pero no toda persona nacional es ciudadana. En ese sentido, “son ciudadanos aquellos españoles que tienen el derecho de participar en los asuntos públicos y gozan del acceso a las funciones y cargos públicos, así como ciertos deberes específicos”, de forma que “la noción de ciudadanía concierne a la dimensión de Derecho público del *status* del nacional español, que se concreta en los derechos y libertades públicas reconocidos por la Constitución, y en los correlativos deberes”.¹¹⁸² Ello quiere decir, por lo tanto, que será ciudadana la persona española “que se encuentra en la plenitud de derechos políticos, que tiene el derecho de participar en los asuntos públicos y goza del acceso a las funciones y cargos públicos, en principio, el mayor de edad no incapacitado”.¹¹⁸³

2.2. La nacionalidad española como derecho fundamental

El derecho humano a una nacionalidad, o el “derecho a tener derechos”¹¹⁸⁴, está ampliamente reconocido como un derecho humano fundamental en el ámbito

¹¹⁸² *Ibíd.*, p. 146.

¹¹⁸³ VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Op. cit., p. 283.

¹¹⁸⁴ ARENDT, H. (2006). Op. cit., 420.

internacional.¹¹⁸⁵ Su importancia ya ha sido destacada y defendida por suponer un derecho clave y habilitante para el ejercicio de los demás derechos humanos. Pero, ¿es la nacionalidad española un derecho fundamental conforme al ordenamiento jurídico en España? Una lectura de la Constitución permite observar que no solo no se contempla la nacionalidad española como un derecho fundamental, sino que el contenido de su derecho tampoco es tratado por la norma suprema, la cual remite a la ley ordinaria para delimitar las condiciones de acceso, conservación y pérdida de aquella (artículo 11.1). Este precepto, además, se encuentra fuera de la sección primera del segundo capítulo que aborda los derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 15-29). Por ello, las cuestiones relacionadas al derecho a la nacionalidad española están fuera del amparo constitucional (artículos 53.2 y 161); no son reguladas por una ley orgánica (artículo 81), sino por el Código Civil, la Ley del Registro Civil y el Reglamento del Registro Civil; y la adhesión a tratados o convenios relativos a este asunto no han contado con la autorización previa de las Cortes Generales (artículo 94.1, letra c), como muestra, por ejemplo, la adhesión a la Convención de 1961.

No obstante, la doctrina considera el derecho a la nacionalidad española como un derecho fundamental del ordenamiento jurídico.¹¹⁸⁶ Peña Bernaldo de Quirós, en línea con lo apuntado en el anterior párrafo, defiende esa misma posición sobre la tesis de que la nacionalidad española es la base para el ejercicio de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. Entiende que no todos los derechos humanos, en virtud del artículo 10.2 de aquella, por sí solos, pueden ser considerados derechos fundamentales. Sin embargo, también opina que “en nuestro Ordenamiento son derechos fundamentales

¹¹⁸⁵ FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Op. cit., pp. 573-574; y WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). Op. cit., p. 246. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo ha reconocido en varias de sus resoluciones, y también el Consejo de la Unión Europea en sus ‘Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia’ (14511/15 ASIM 155 RELEX 965), de 4 de diciembre de 2015, en las que establece que “el derecho a una nacionalidad es un derecho fundamental”.

¹¹⁸⁶ VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Op. cit., p. 280; FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1983). Op. cit., pp. 149-151; y AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2018 a). La Nacionalidad y el derecho de la nacionalidad en un mundo integrado. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 21-32). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición), pp. 22-23.

no solo los específica y expresamente declarados como tales, sino también aquellos otros que constituyen el presupuesto básico esencial de unos u otros derechos fundamentales”, como el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 6 de la DUDH, artículo 16 del PIDCP, y artículo 10 de la Constitución), o el derecho de toda persona española a su nacionalidad (artículo 15 de la DUDH), cuya negativa, ya sea de uno de esos derechos o de ambos, “significa negar en concreto y en bloque bien todos los derechos fundamentales (si se niega el reconocimiento de la personalidad jurídica), bien el bloque de derechos fundamentales que (...) corresponden al español por ser español (si lo que se niega es la nacionalidad española)”.

Defiende este autor, además, que debe concederse amparo constitucional a la persona española a la que se le niega “la calidad misma de español (y con ella no uno u otro, sino todos los derechos fundamentales que corresponden a una persona por ser española)”, lo cual también tendría repercusiones con referencia al artículo 14 de la Constitución, prohibición de la discriminación que goza de aquella especial protección.¹¹⁸⁷ El derecho a la nacionalidad española es, por lo tanto, un derecho humano que la Constitución española no recoge como derecho fundamental, lo cual implica que goza de una menor protección como se ha señalado en el anterior párrafo, si bien la doctrina y su importancia, resaltada también por organismos internacionales, exigen que, debido a su importancia, se configure como un derecho fundamental.

2.3. Una aproximación a la evolución histórica del derecho a la nacionalidad española

El derecho a la nacionalidad española se encuentra fundamentalmente regulado en el artículo 11 de la Constitución española y en el título primero del libro primero del Código Civil (artículos 17 a 28), y se complementa por las normas recogidas en los artículos 63 a 68 de la Ley del Registro Civil y los artículos 220 a 237 del Reglamento del Registro Civil. El artículo 11 de la Constitución, no obstante, solo hace una remisión a la ley para decir que será esta la que establezca las condiciones de adquisición, conservación y

¹¹⁸⁷ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Op. cit. (recurso electrónico vLex).

pérdida de aquella, y decreta la prohibición de privación de la nacionalidad española a las personas españolas de origen. La nacionalidad no vuelve a ser mencionada en el texto constitucional salvo para establecer la competencia exclusiva del Estado sobre esta materia (artículo 149.1.2ª). La Constitución española de 1978 sigue la tendencia del constitucionalismo moderno que prevé la desconstitucionalización del derecho a la nacionalidad,¹¹⁸⁸ aspecto que fue incorporado a las normas supremas estatales con posterioridad a la Revolución francesa, pero que fue finalmente relegado a los códigos civiles.

En España, todas las constituciones anteriores a la de 1978 abordan la nacionalidad española. La Constitución de 1812 establecía que eran españoles los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios españoles, y sus hijos; los extranjeros por medio de carta de naturaleza o habiendo obtenido la vecindad durante diez años, así como los libertos que hubieren adquirido su libertad en las Españas.¹¹⁸⁹ Conviene destacar que la esclavitud no fue abolida en el territorio peninsular ni en las Islas Canarias o en las Islas Baleares hasta 1837. Su supresión definitiva llegó en 1880.¹¹⁹⁰

Precisamente en 1837, la constitución de ese año elimina la referencia a libertos de la anterior ley suprema. Asimismo, introdujo los criterios *ius soli* e *ius sanguinis* en sentido amplio al considerar españolas a todas las personas nacidas en los dominios de España, así como a todas las nacidas de padre o madre españolas, aunque hubieren nacido fuera del territorio. Además, por primera vez se incluyen en un texto constitucional las causas

¹¹⁸⁸ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1983). Op. cit., p. 154.

¹¹⁸⁹ Artículo 5 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

¹¹⁹⁰ La ley de 1837 incurría en contradicción al considerar la abolición de la esclavitud por motivos humanitarios y religiosos, pero redujo su ámbito de aplicación a “la Península e islas adyacentes, no así en las provincias de Ultramar”, por entender que la producción industrial de aquellas depende de la esclavitud. En Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (1837). Proyecto de ley para la abolición de la esclavitud, presentado por la comisión de Legislación. Legislatura 1836-1837. Apéndice cuarto al nº. 133, págs. 1945-1946. Por otro lado, el triunfo de la revolución de 1868, de la mano de la creación de la Sociedad Abolicionista Española en 1865, llevó a la defensa de la abolición de la esclavitud, sin excepciones, por parte de diversos partidarios. En HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, M. (1985). Las Cortes españolas ante la abolición de la esclavitud en las Antillas (Opinión institucional ante un tema de política social). *Quinto Centenario*, 8, pp. 30-31. Finalmente se logró la supresión definitiva en 1880, en virtud del artículo 1 de la Ley de 13 de febrero de 1880 por la que se abolió definitivamente la esclavitud en los territorios de dominio español. Gaceta de Madrid núm. 49, de 18 de febrero de 1880 (pág. 435).

de pérdida de la nacionalidad española: adquirir una nueva nacionalidad o trabajar para un gobierno extranjero sin licencia real.¹¹⁹¹ El resto de constituciones decimonónicas no incluyeron cambios significativos en este sentido, y así se llegó al Código Civil, cuya redacción original de 1889 que también recogía los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*, si bien el primero no contaba con la extensión prevista en aquellas constituciones.¹¹⁹² La Constitución de 1931 fue la última norma suprema que reguló con cierta extensión la nacionalidad, y lo hizo en términos semejantes al Código Civil.¹¹⁹³

El Código Civil original contemplaba criterios generosos de *ius soli* e *ius sanguinis*, y permitía la adquisición por carta de naturaleza, o vecindad, tal y como contemplaba la Constitución de 1837. Por otro lado, consideraba motivo de pérdida de la nacionalidad española la adquisición de otra nacionalidad por naturalización en otro Estado, y trabajar para el gobierno de otro Estado o en su ejército, sin licencia real. A diferencia de las constituciones que le precedieron, establecía que la nacionalidad de la mujer casada seguía a la de su marido.

Sucesivas reformas legislativas iniciadas en la segunda mitad del siglo pasado han dado forma a la versión actual del Código Civil, cuyo contenido no fue alterado con la promulgación de la Constitución de 1978. Esta supuso una ruptura evidente con los textos constitucionales anteriores al omitir la regulación del derecho a la nacionalidad española

¹¹⁹¹ Artículo 1 de la Constitución de la Monarquía Española de 1837.

¹¹⁹² Este criterio fue ya objeto de restricción por la Real Orden Circular de 28 de mayo de 1837, que lo convirtió en una facultad de opción concedida a personas nacidas en España de padres extranjeros. Así se plasma en el Código Civil de 1889, cuyo artículo 17 incluye el contenido de aquellas constituciones decretando la nacionalidad española de las personas nacidas en el territorio de España, pero el artículo 18 declaraba que la atribución de aquella por vía del *ius soli* operaba en el momento en el que las personas interesadas o sus padres optasen por ella. En MIAJA DE LA MUELA, A. (1956). La nueva ordenación española de la nacionalidad (Ley del 15 de julio de 1954). *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 8(1), pp. 84-85. En este sentido, el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852 sobre extranjería, sigue ese mismo camino. Su artículo 1 establecía que eran personas extranjeras “todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de los dominios de España”, así como aquellas que, habiendo nacido en España de padre y madre extranjeros o de padre extranjero y madre española, o que, habiendo nacido fuera de padre extranjero y madre española, no hubiesen optado por su adquisición. Este documento restringe el *ius sanguinis*, lo cual le diferencia claramente de la redacción original del Código Civil que estableció una aplicación plena de dicho criterio, de forma que toda persona nacida de padre o madre españoles, aunque su nacimiento hubiese ocurrido fuera de España, tenía nacionalidad española.

¹¹⁹³ Artículos 23 (adquisición de la nacionalidad española) y 24 (pérdida de la nacionalidad española) de la Constitución de la República Española de 1931.

en su contenido. En concreto, en su artículo 11, establece que su adquisición, conservación y pérdida serán reguladas por ley,¹¹⁹⁴ lo cual excluye la recuperación de aquella nacionalidad, y determina que las personas nacionales españolas de origen no podrán ser privadas de su nacionalidad, un aspecto que suscita problemas de encaje con el artículo 14 del mismo texto que proclama la igualdad ante la ley de todas las personas españolas, sin distinción.

2.4. Adquisición de la nacionalidad española

En el ámbito de la adquisición de la nacionalidad española, la norma ha pasado de una combinación de los criterios *ius soli* e *ius sanguinis* amplios a la aplicación de este último, y una restricción del primero, si bien el principio de *ius sanguinis* fue también limitado durante décadas a partir de la reforma de 1954, la primera que abordó el contenido del Código Civil dedicado a la nacionalidad española.¹¹⁹⁵ En un principio, por lo tanto, toda persona nacida en el territorio del Estado español o de padre o madre con nacionalidad española, adquiriría esta nacionalidad en el momento de su nacionalidad. La mezcla de ambos criterios en este sentido evitaba situaciones de apatridia infantil en España.

Hoy, y siguiendo los criterios de categorización de Fernández Masía,¹¹⁹⁶ se pueden diferenciar dos formas principales de adquisición de la nacionalidad española: automática y no automática.¹¹⁹⁷

¹¹⁹⁴ Aunque las normas sobre nacionalidad española se encuentran en el Código Civil, con rango inferior a la ley, han sido leyes las que han modificado sus provisiones conforme al mandato del artículo 11 de la Constitución.

¹¹⁹⁵ Con motivo de esta, solo funcionó el criterio *ius sanguinis* sin restricción en el caso de personas nacidas de padre español. Los hijos e hijas de una madre española y de padre extranjero adquirirían la nacionalidad española solo en el caso en que la nacionalidad del hijo o hija no siguiera a la del padre. Reforma operada por la Ley de 15 de julio de 1954 por la que se reforma el Título Primero del Libro Primero del Código Civil, denominado "De los españoles y extranjeros". BOE núm. 197, de 16 de julio de 1954, páginas 4831 a 4834 (4 págs.).

¹¹⁹⁶ FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). Adquisición de la nacionalidad española. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 33-52). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición), pp. 36-51.

¹¹⁹⁷ La doctrina también diferencia entre nacionalidad de origen y nacionalidad derivativa en el análisis de la adquisición de la nacionalidad. No obstante, aquella no siempre se da con el nacimiento (por ejemplo, artículo 17.1, letra a del Código Civil), sino que existe también la opción de optar a ella en un momento

2.4.1. Automática

A. Filiación natural

El artículo 17.1, letra a, del Código Civil declara que son personas españolas de origen las nacidas “de padre o madre españoles”. Se trata de la aplicación del criterio *ius sanguinis* sin restricción, siguiendo la tradición de su redacción original inspirada en la Constitución de 1837. Ello implica que adquieren la nacionalidad de origen de forma automática todas las personas nacidas de padre o madre españoles, con independencia del lugar del nacimiento de aquellas y de estas.

Como se ha advertido anteriormente, la reforma de 1954 introdujo modificaciones en el contenido de las normas sobre adquisición y pérdida de la nacionalidad española. El principio de *ius sanguinis* seguía plenamente operativo para el caso de hijos o hijas nacidos de padre español, pero los que nacieran de madre española solo adquirirían la nacionalidad de esta si no seguían a la nacionalidad de su padre extranjero. Una nueva reforma de 1982 revirtió los cambios de 1954,¹¹⁹⁸ y dio a este precepto la redacción que hoy presenta. Asimismo, es indiferente que el nacimiento ocurra en el seno del matrimonio o fuera de él. Conforme al artículo 39.2 de la Constitución española, son iguales ante la ley todos los hijos e hijas, “con independencia de su filiación”, y el propio Código Civil, en su artículo 108 determina que “la filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos, conforme a las disposiciones de este Código”.

posterior (por ejemplo, en el supuesto del artículo 17.2 y del 19.2). Por este motivo, se ha decidido clasificar los modos de adquisición siguiendo la propuesta de FERNÁNDEZ MASIÁ. Por automática se entiende la adquisición de la nacionalidad de origen *ex lege* en el momento del nacimiento, y la no automática, que puede ser tanto de la nacionalidad de origen como derivativa, requiere la intervención de la persona interesada en un momento posterior a su nacimiento para su adquisición. En el primer caso podría hablarse de atribución de la nacionalidad, por ser impuesta y automática, mientras que en el segundo se trata de una verdadera adquisición, por exigir un acto de voluntad de la persona. Aquí, no obstante, se enmarcan ambas en el apartado de adquisición de la nacionalidad española, como modo automático o no automático de obtención de dicha nacionalidad.

¹¹⁹⁸ Ley 51/1982, de 13 de julio, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil. BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982, páginas 20626 a 20627 (2 págs.).

B. Adopción

Precisamente dicho artículo establece la igualdad de la filiación adoptiva con la matrimonial y la no matrimonial. Conforme al principio de *ius sanguinis*, por tanto, la adopción también está contemplada como una forma de adquisición automática de la nacionalidad, aunque solo en el caso de menores de edad. Así, la persona extranjera menor de dieciocho años que sea adoptada por una persona española “adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen”, en virtud del artículo 19.1.

La adopción no estaba incluida entre los motivos de adquisición de la nacionalidad española en la redacción original del Código Civil. No fue hasta la citada reforma de 1954 cuando se contempló por primera vez la situación de las personas adoptadas. Se permitía adquirir la nacionalidad española por residencia de dos años a personas extranjeras adoptadas “durante su menor edad por españoles”, y así fue hasta 1982, primer momento en el que las personas menores de edad adoptadas podían adquirir automáticamente, desde el momento de la adopción, la nacionalidad española. No obstante, hasta la reforma de 1990, para obtener la nacionalidad de origen se exigía que al menos una de las personas adoptantes fuera española en el momento del nacimiento de la persona adoptada.¹¹⁹⁹ Ahora no existe tal requisito, y la adopción en virtud del artículo 19.1 confiere la nacionalidad de origen en todo caso.

En este punto conviene destacar la normativa respecto a las adopciones internacionales. El principal instrumento internacional en la materia es el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de 1993, y ratificado por el Estado español en 1995.¹²⁰⁰ En él se establecen las condiciones para validar este tipo de adopciones, su procedimiento, y se determinan sus efectos para los Estados parte. Por su parte, internamente España ha adoptado una ley inspirada en aquel tratado, y en otros mecanismos de derechos humanos como la CDN, en la que se plasman los requisitos para

¹¹⁹⁹ Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad. BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 1990, páginas 37587 a 37589 (3 págs.).

¹²⁰⁰ Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993. BOE núm. 182, de 1 de agosto de 1995, páginas 23447 a 23454 (8 págs.).

dotar de validez a una adopción internacional (artículo 26), y se exige que la adopción internacional sea plena para que pueda comportar la adquisición de la nacionalidad española conforme al artículo 19.1 del Código Civil (artículo 30.3).¹²⁰¹

C. Nacimiento en territorio español

Se ha dicho que la versión inicial del Código Civil contenía una combinación de *ius soli* e *ius sanguinis* generosa, y que hoy este texto sigue manteniendo, después de una serie de reformas que cambiaron y revirtieron finalmente estas modificaciones, este último principio basado en el parentesco como criterio prioritario. El principio *ius soli* fue menguando, y hoy está restringido a una serie de supuestos que brevemente se analizarán a continuación. No obstante, ya contaba con algunas limitaciones en 1889, ya que el Código Civil hasta 1954, establecía, en su artículo 17.1º que “las personas nacidas en territorio español” eran españolas, si bien el artículo 19 parecía no conferir dicha nacionalidad de forma automática a los hijos e hijas nacidos en España de padre o madre extranjera: “los hijos de un extranjero nacidos en los dominios españoles deberán manifestar, dentro del año siguiente a su mayor edad o emancipación, si quieren gozar de la calidad de españoles que les concede en artículo 17”.

La aplicación del principio de *ius soli* puede evitar situaciones de falta de nacionalidad en el caso de legislaciones de nacionalidad que solo contemplan el criterio *ius sanguinis*. Como se advirtió en el primer capítulo de este trabajo, el empleo exclusivo de este principio puede provocar situaciones de apatridia generacional; esto es, colectivos que durante varias generaciones han vivido en un Estado, porque sus ascendientes migraron y se establecieron en su territorio, pero que carecen de su nacionalidad porque sus leyes de nacionalidad prevén la aplicación del criterio *ius sanguinis* para adquirirla, y ninguno de sus antepasados la obtuvo. El modo automático de adquisición *ius soli* de la nacionalidad española complementa el anterior para evitar situaciones de apatridia en

¹²⁰¹ Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2007, páginas 53676 a 53686 (11 págs.).

España.¹²⁰² En este sentido, existen tres supuestos en el artículo 17 que ofrecen acceso a la nacionalidad mediante aquella vía.

i. Padre y madre extranjeros

La letra b del artículo 17.1 confiere la nacionalidad española a “los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España”, sin que esto sea aplicable en el caso de hijo o hija de funcionario diplomático o consular acreditado en España. La reforma de 1954 exigía que el padre y madre extranjeros hubiesen nacido en el Estado español y que estuviesen domiciliados en su territorio en el momento del nacimiento del menor. En 1990 se modificó este punto para darle la redacción actual. Este precepto tiene como objetivo principal facilitar la integración de la segunda generación de personas migrantes a través del acceso a la nacionalidad española, del que se verían privado en caso de un uso exclusivo del criterio *ius sanguinis*.

ii. Padre y madre apátridas, o imposibilitados para transmitir su nacionalidad

El artículo 17.1, letra b es clave para evitar la apatridia. Si bien esta situación será tratada con mayor detalle más adelante, cabe destacar su importancia porque previene la continuación de situaciones de apatridia (padre y madre apátridas), y el surgimiento de nuevas (padre y madre que no pueden transmitir su nacionalidad). Este precepto determina que son personas españolas de origen, con modo de adquisición automático, “los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad”. En el primer caso, si tanto el padre como la madre son titulares del estatuto de apátrida, el procedimiento se simplifica, puesto que la carencia de nacionalidad está probada. En situación distinta se encuentran quienes, a falta de nacionalidad, no tienen medios para probarla o son

¹²⁰² SÁNCHEZ JIMÉNEZ defiende que la aplicación del criterio *ius soli* busca evitar “la perpetuación de las estirpes de extranjeros en España y los casos de apatridia”. En SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. A. (2004). El *status* jurídico del hijo de extranjeros nacido en España. Nacionalidad y normativa de extranjería. *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, 22, p, 225.

solicitantes del estatuto de apátrida. También es compleja la posición de quienes, teniendo una nacionalidad, no pueden conferírsela a su hijo o hija. Suele tratarse de personas originarias de países en los que se obtiene la nacionalidad en virtud del criterio *ius soli*, en los que el vínculo de parentesco no es suficiente para transmitir la nacionalidad. Fernández Masiá destaca la dificultad de examinar las leyes personales del padre y madre para determinar si aquellas transmiten o no su nacionalidad a sus hijos e hijas.¹²⁰³

iii. Filiación indeterminada

Por último, la letra d del artículo 17.1 declara que son personas españolas de origen “los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada”, y presume que han nacido “en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español”. Se trata de otro precepto cuyo objetivo es prevenir la apatridia infantil en el nacimiento. La redacción original del Código Civil no contemplaba una situación semejante. La reforma de 1954 estableció esta posibilidad para las personas nacidas en España de padre y madre desconocidos; la modificación de 1982 precisó que eran personas españolas de origen las nacidas en España “cuya filiación sea desconocida”. Fue en 1990 cuando se dio forma al precepto actual. A diferencia de la anterior versión, ahora se incluye el término “determinada”. El empleo del concepto “desconocida” permitía una interpretación que favoreciera la adquisición de nacionalidad de menores cuya filiación fuera determinada, pero desconocida por no estar inscrita.

Por otro lado, cuando la determinación de la filiación o el nacimiento en España se haga con posterioridad a la mayoría de edad de la persona interesada, ello no constituye por sí solo una causa para la adquisición de la nacionalidad española, sino que permite a aquella optar por ella, tal y como se refleja a continuación.

¹²⁰³ FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). Op. cit., p. 40.

2.4.2. No automática

A. Opción

A través de esta vía, tienen acceso a la nacionalidad española las personas que no cumplen con el requisito de edad de los artículos 17.1, letra d, y 19.1. Para estos casos están, respectivamente, el artículo 17.2 y 19.2. Así, cuando la filiación o el nacimiento en España se determinen una vez la persona interesada ha alcanzado la mayoría de edad (artículo 17.2) o cuando la adoptada tenga más de dieciocho años (artículo 19.2), podrá obtenerse la nacionalidad española de origen manifestando su voluntad en tal sentido en el plazo de dos años a partir del momento de aquella determinación o del acto constitutivo de la adopción. Pero no son estos los únicos casos de adquisición de nacionalidad española por opción, pero sí los que permiten obtener la nacionalidad de origen por esta vía. El artículo 20.1, letra a, permite que “las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español” opten por la nacionalidad española; la letra b del mismo precepto extiende este derecho a “aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España”. En este último caso, se observa un privilegio con respecto a las personas con nacionalidad de origen, las únicas que pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos e hijas a través de esta forma; de alguna forma, se está dando cumplimiento efectivo al artículo 42 de la Constitución para favorecer y defender los intereses de los emigrantes españoles.¹²⁰⁴

El ejercicio de este derecho a optar exige una declaración formulada por la persona interesada, si está emancipada o es mayor de edad; por ella y su representante legal en caso de que sea menor de dieciocho años, pero mayor de catorce o se encuentre incapacitado, pero la sentencia de incapacitación así lo permita; o por su representante legal si la persona interesada es menor de catorce años o está incapacitada (artículo 20.2).

¹²⁰⁴ Esta posibilidad fue introducida a través de la reforma de 2002 operada por la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad. BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2002, páginas 35638 a 35640 (3 págs.). En su exposición de motivos anuncia que “facilitar la conservación y transmisión de la nacionalidad española es, sin duda, una forma eficaz de cumplir este mandato [artículo 42 de la Constitución española] y éste es el principal objetivo de la presente Ley”.

Asimismo, y salvo en el supuesto del artículo 20.1, letra b, en el que el derecho de opción no está sujeto a límite de edad alguno (artículo 20.3), esta posibilidad caduca a los veinte años de edad o, si alcanzada la mayoría de edad la persona interesada no se ha emancipado, a los dos años desde la emancipación.

Los requisitos para adquirir la nacionalidad española a través de esta vía son los mismos que los exigidos en el caso de obtención de aquella por naturalización (artículo 23). La persona interesada mayor de catorce años y capaz debe prestar juramento o promesa de fidelidad al rey y obediencia al ordenamiento jurídico, renunciar a su anterior nacionalidad,¹²⁰⁵ y la adquisición debe inscribirse en el Registro Civil.

B. Naturalización

A diferencia del derecho de opción, la naturalización solo permite la adquisición de la nacionalidad española no originaria. Existen dos opciones de naturalización en el Código Civil: la carta de la naturaleza y la naturalización por residencia. En ambos casos, se exige, además de los requisitos antes señalados del artículo 23, que la persona interesada formule su voluntad de adquirir la nacionalidad, por sí misma o mediante representante, en los términos similares a los establecidos en el artículo 20.2 para ejercitar el derecho de opción (artículo 21.3).

i. Carta de naturaleza

El artículo 21.1 decreta que “la nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales”. Ya en su redacción original el Código Civil contemplaba la adquisición de la nacionalidad española por esta vía. No obstante, no establecía las condiciones habilitantes para su concesión. Tampoco suele incluirse el motivo de la decisión en el real decreto concreto que la prevé. De hecho, la primera concesión de nacionalidad española a través de la carta de naturaleza desde que entró en vigor el Código

¹²⁰⁵ Esto no es necesario en el caso en que la persona tenga la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal.

Civil no justificó la decisión de aquella,¹²⁰⁶ como ha sido habitual desde entonces. En algunos casos, no obstante, sí parece entreverse su motivo, como reflejan algunos decretos durante la dictadura franquista, en el que empleo de esta vía de adquisición de la nacionalidad española en ocasiones estaba relacionado con haber apoyado el golpe de Estado del bando sublevado en la guerra civil española y haber combatido contra el gobierno de la II República.¹²⁰⁷ Recientemente se ha empleado la carta de naturaleza para nacionalizar a deportistas de éxito, pero no por méritos pasados o por sus servicios a las federaciones españolas de deporte, a las cuales no han podido pertenecer por carecer de la nacionalidad española, sino por su posible contribución futura a la consecución de resultados deportivos de relevancia en su deporte.

Así ha sido el caso reciente del boxeador de origen cubano Enmanuel Reyes Pla,¹²⁰⁸ del waterpolista de origen eslovaco Martin Famera,¹²⁰⁹ y del joven futbolista Ansu Fati.¹²¹⁰ En los primeros dos casos, el Gobierno de España expresó públicamente que la concesión de la nacionalidad obedecía al potencial de estos dos deportistas para conseguir futuros éxitos deportivos. En concreto, y respecto a Martin Famera, defiende que su incorporación a la selección de waterpolo masculina, “podría suponer, por su gran potencial, una contribución muy positiva para la selección masculina de waterpolo y el éxito en su participación en los Juegos Olímpicos de Tokio 2020”; y con respecto a Enmanuel Reyes Pla, de forma parecida, que su naturalización “podría ser favorable para

¹²⁰⁶ Real Decreto concediendo la nacionalidad española á Don Emilio Dallard y á su esposa Doña Lucía Aigón. Gaceta de Madrid, núm. 283, de 10 de octubre de 1889, página 94).

¹²⁰⁷ Por ejemplo, véase el siguiente decreto que concedía la nacionalidad a una persona apátrida que luchó con el bando sublevado en la guerra civil. Decreto de 18 de junio de 1943 por el que se concede la nacionalidad española al apátrida, de origen ruso, don Jorge de Staritzky Chakoff-Kortchinsky, ex combatiente de nuestra guerra de liberación y de la División Azul. BOE, núm. 193, de 12 de julio de 1943, páginas 6730 a 6732 (3 págs.). Otro ejemplo, en el que se le otorga la nacionalidad española por méritos militares a un ex legionario puede verse en los Decretos de 23 de noviembre de 1940 por los que se concede la nacionalidad española a don Leopoldo Jerónimo Yome Pizarro, súbdito inglés, y a don Víctor de Voronín Deines, ex súbdito ruso y ex legionario. BOE, núm. 339, de 4 de diciembre de 1940, página 8330.

¹²⁰⁸ Real Decreto 133/2020, de 21 de enero, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Enmanuel Reyes Pla. BOE núm. 19, de 22 de enero de 2020, páginas 6403 a 6403 (1 pág.).

¹²⁰⁹ Real Decreto 134/2020, de 21 de enero, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Martin Famera. BOE núm. 19, de 22 de enero de 2020, páginas 6404 a 6404 (1 pág.).

¹²¹⁰ Real Decreto 547/2019, de 20 de septiembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Anssumane Fati. BOE núm. 228, de 23 de septiembre de 2019, páginas 104785 a 104785 (1 pág.).

las aspiraciones de España en los próximos Juegos Olímpicos”.¹²¹¹ También se ha empleado esta forma de concesión de la nacionalidad española para víctimas del terrorismo,¹²¹² personalidades de la cultura, sefardíes,¹²¹³ o personas voluntarias integrantes de las Brigadas Internacionales.¹²¹⁴ En todo caso, se trata de un modo de concesión discrecional, y por ese motivo, O’Callaghan señala que no es admisible impugnar una denegación de nacionalidad por carta de naturaleza en sede judicial, aunque sí lo es la concesión por esta vía “cuando se ha obtenido mediante alegaciones falsas o con ocultación de datos relevantes”.¹²¹⁵

Fernández Masiá destaca que la doctrina ha criticado esta figura “por poder constituir un abuso del poder político, al asentarse en un concepto jurídico indeterminado”, y defiende una interpretación restrictiva del concepto “circunstancias excepcionales” para evitar que se trata de un privilegio.¹²¹⁶ Álvarez Rodríguez también señala que esta figura ha sido ampliamente criticada y que incluso se ha pedido su supresión, pero entiende que puede brindar una oportunidad como herramienta que, dejando atrás su carácter privilegiado, puede convertirse en un mecanismo reparador que permita la recuperación de la

¹²¹¹ Consejo de Ministros (2020). El gobierno concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a los deportistas Martín Famera y Enmanuel Reyes. Nota de prensa [web] de 21 de enero de 2020.

¹²¹² Real Decreto 453/2004, de 18 de marzo, sobre concesión de la nacionalidad española a las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004. BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2004, páginas 12353 a 12354 (2 págs.). Por ejemplo, se empleó esta vía en el Real Decreto 377/2005, de 8 de abril, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Vasil Dimitrov Katsarov. BOE núm. 99, de 26 de abril de 2005, páginas 14157 a 14157 (1 pág.). Por otro lado, el artículo 41 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo establece que “la condición de víctima del terrorismo (...) se considerará como circunstancia excepcional a los efectos de la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza”. En este sentido, se otorgó la carta de naturaleza a una persona víctima del atentado de Barcelona de agosto de 2017, a través del Real Decreto 322/2019, de 26 de abril, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a doña Yanisbel Cera Lazo. BOE núm. 125, de 25 de mayo de 2019, páginas 55928 a 55928 (1 pág.).

¹²¹³ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2012). Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *La Notaría*, 3, pp. 40-45.

¹²¹⁴ Artículo 18 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, páginas 53410 a 53416 (7 págs.).

¹²¹⁵ O’CALLAGHAN MUÑOZ, X. (2004). Op. cit., p. 61.

¹²¹⁶ FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). Op. cit., p. 45.

nacionalidad de las personas que fueron privadas de ella provocada por las sucesivas reformas del derecho a la nacionalidad española.¹²¹⁷

ii. Residencia

Esta vía de adquisición de la nacionalidad española será abordada más detenidamente en la siguiente sección, por ser un mecanismo propicio, aunque no sin dificultades, para que las personas apátridas no nacidas en el territorio español obtengan aquella nacionalidad. No obstante, aquí se resumirán sus aspectos principales y su evolución legislativa. La nacionalidad así adquirida no es originaria, sino derivativa.

La residencia no estaba contemplada como un motivo de adquisición de la nacionalidad española en la redacción original del Código Civil, aunque su importancia se manifestaba indirectamente. Así, aunque el artículo 17.4º de aquel texto trataba la vecindad y no la residencia, al considerar españolas a las personas que hubiesen “ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía”, para ser vecinas, se exigía residencia conforme al artículo 15. En concreto, este precepto establecía que las personas extranjeras ganaban vecindad, y subsidiariamente adquirirían la nacionalidad española en virtud del artículo 17, habiendo residido durante diez años en las provincias o territorios de derecho común, salvo manifestación en contrario, o por dos años de residencia y declaración de la persona interesada que manifestara la voluntad de convertirse en vecina.

Estos plazos fueron tenidos en cuenta por la reforma de 1954, que estableció por primera vez la naturalización por residencia, con un plazo general de diez años, que se ha mantenido desde entonces; otro plazo de cinco años para personas extranjeras que hubiesen introducido alguna industria o invento relevante en el territorio, que fuesen dueñas de explotaciones agrícolas, industriales o mercantiles de importancia o que hubiesen prestado servicios en distintos campos favoreciendo los intereses de España; y un plazo más reducido de dos años para quienes no hubieren ejercitado su derecho a optar por la nacionalidad española en plazo, para nacionales originarios de países

¹²¹⁷ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2012). Op. cit., p. 46.

iberoamericanos o Filipinas, de personas extranjeras adoptadas por alguna persona española durante su minoría de edad, y los extranjeros casados con españolas. Para la adquisición de la nacionalidad española por esta vía, se exigía residencia continuada e inmediatamente anterior a su petición, que podía ser rechazada por motivos de orden público. La modificación del Código Civil en 1975 que introdujo un precepto eliminando la nacionalidad dependiente de la mujer al establecer que “el matrimonio por sí solo no modifica la nacionalidad de los cónyuges ni limita o condiciona su adquisición, pérdida o recuperación” eliminó la posibilidad de que el matrimonio de un extranjero con una española permitiese a aquel acceder a la nacionalidad española. En lugar de ampliar este supuesto a toda persona extranjera, con independencia del sexo de la persona española, el legislador optó por suprimirlo.

La reforma de 1982 eliminó el plazo de cinco años, e incluyó a personas nacionales originarias de Andorra, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes dentro del plazo de dos años de residencia para adquirir la nacionalidad. Asimismo, introdujo por primera vez el plazo de un año para supuestos especiales, como el de la persona nacida en territorio español que no hubiese obtenido la nacionalidad,¹²¹⁸ el de quien no hubiese ejercitado su derecho a optar en plazo, el de la persona nacida de padre o madre que originariamente hubiese sido española, y, ahora sí, el de la persona que contrajese matrimonio con una persona de nacionalidad española. Por primera vez se incluye el interés nacional como un motivo de denegación de la solicitud, y esta requiere, a partir de ahora, no solo una residencia continuada e inmediatamente anterior, sino también que esta sea legal, en el sentido de que exista un permiso previsto en la ley que autorice a su titular a residir en el territorio español.¹²¹⁹

El último cambio significativo del que hoy es el artículo 22 del Código Civil tuvo lugar en 1990. Se reinstauró el plazo de cinco años, para quienes hubiesen obtenido asilo o

¹²¹⁸ Esta vía ha sido empleada de forma habitual por personas nacidas en el territorio del Sahara Occidental cuando este se hallaba bajo administración del Estado español, a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 7011/1999, de 7 de noviembre de 1999 (recurso nº. 6266/1995).

¹²¹⁹ ALVÁREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, p. 106.

refugio,¹²²⁰ se ampliaron los supuestos recogidos como excepcionales para la adquisición en el plazo de un año,¹²²¹ y se incorporó el requisito de justificar buena conducta cívica y un suficiente grado de integración en la sociedad española. Estos dos nuevos elementos resultan problemáticos debido a su naturaleza como conceptos jurídicos indeterminados. La buena conducta cívica es uno de los motivos más empleados para denegar la nacionalidad española por esta vía,¹²²² y sus características han sido desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por un lado, el Alto Tribunal indica que “la buena conducta no se presume”,¹²²³ lo cual implica que la persona solicitante debe acreditar su observancia, sin que sea suficiente la mera “ausencia de elementos negativos en la conducta del solicitante, como pueden ser las transgresiones de las obligaciones (...) que el ordenamiento jurídico impone al ciudadano, sino por la acreditación positiva de un comportamiento conforme con los principios y valores cívicos de la comunidad en la que se integra”.¹²²⁴ Pero ello no quiere decir que la existencia de una sentencia condenatoria que afecte a la persona solicitante sea, de por sí, motivo de denegación de la petición de naturalización por residencia. Así lo ha reiterado el Tribunal Supremo, quien, por otro lado, afirma que la mera inexistencia de dicha decisión judicial no es sinónimo de buena conducta cívica.

En este sentido, su sentencia de 12 de febrero de 2010 concluyó que “la existencia o inexistencia de antecedentes penales no es decisiva: es posible que, aun habiendo sido ya cancelados los antecedentes penales, un hecho ilícito sea tan elocuente acerca de la falta de civismo del solicitante que pueda ser utilizado para tener por no satisfecho el requisito del art. 22.4 CC ; y, viceversa, cabe que determinados antecedentes penales todavía no

¹²²⁰ La redacción actual habla de “condición de refugiado”.

¹²²¹ Aunque se extendió el ejercicio de este derecho a otras personas, las casadas ahora pueden ejercitarlo cuando el matrimonio haya durado al menos un año y siempre y cuando no estén separadas legalmente o de hecho.

¹²²² ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Op. cit., p. 108.

¹²²³ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 5043/2015, de 4 de diciembre de 2015 (recurso n°. 2617/2014), fundamento jurídico tercero.

¹²²⁴ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 2673/2015, de 19 de junio de 2015 (recurso n°. 2776/2013), fundamento jurídico tercero.

cancelados resulten, habida cuenta de su significado, insuficientes para formular un juicio negativo sobre el civismo del solicitante”.

El siguiente requisito, referido a la acreditación de un suficiente grado de integración en la sociedad española, es ciertamente un concepto jurídico indeterminado, pero, sin embargo, desde 2015, ha sido desarrollado por el Ministerio de Justicia a través de un Real Decreto y de una Orden.¹²²⁵ Anteriormente, el Encargado del Registro Civil debía evaluar el nivel de integración de la persona solicitante con preguntas para conocer su nivel de conocimiento de la cultura y su dominio del idioma. La falta de uniformidad en los criterios de indagación generaba inseguridad jurídica, y como afirma Vargas, convertía la práctica administrativa en este sentido en “un deliberado despropósito”.¹²²⁶

El Real Decreto de 2015 y la Orden de 2016 han instaurado un nuevo sistema con dos pruebas objetivas y obligatorias, presenciales, diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes: una de ellas consiste en un examen para la obtención del diploma de español como lengua extranjera (DELE) de un nivel A2 conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, mientras que la otra se trata de una prueba cuya superación acredita el conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (CCSE). Quedan exentos de realizar estas pruebas los menores y las personas incapacitadas judicialmente, aunque ello no les exime del deber de probar su nivel de integración por otros medios; pueden solicitar la dispensa de estas pruebas las personas que no sepan leer ni escribir, y aquellas que hayan estado escolarizadas en España y hayan superado la educación secundaria obligatoria; asimismo, no están obligadas a realizar el examen de idioma quienes sean nacionales de países cuya lengua oficial o cooficial sea el español.

¹²²⁵ Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2015, páginas 105523 a 105535 (13 págs.); y Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia. BOE núm. 246, de 11 de octubre de 2016, páginas 72058 a 72071 (14 págs.).

¹²²⁶ VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2017). Reflejos de la «idea de integración» en las normas de extranjería y de nacionalidad. Especial referencia al nacido en España hijo de extranjeros. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2, p. 161.

C. Posesión de estado

El actual artículo 18 del Código Civil establece que “la posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó”. La nacionalidad española así adquirida puede ser de origen o no, en función del tipo de nacionalidad que confiera dicho título. La figura de la posesión de estado, tal y como la denomina la exposición de motivos de Ley 18/1990 que la introdujo en su reforma del Código Civil es en realidad el reconocimiento, o consolidación, de una situación de hecho,¹²²⁷ y que tiene reflejo en el derecho comparado europeo. Aquella defendió su inclusión para proteger a aquella persona que hubiese actuado y se hubiese beneficiado de la nacionalidad española durante un largo periodo de tiempo, pues “no parece justo que la eficacia retroactiva de la nulidad se lleve a sus últimas consecuencias en materia de nacionalidad”.

Peña Bernaldo de Quirós argumenta que esta consolidación de la nacionalidad tiene una triple vertiente: una social referida a la posesión de estado de nacionalidad, una subjetiva relacionada con la buena fe, y una oficial derivada del Registro Civil. Además, defiende que se justifica en el hecho de que “se trata de una manifestación más de la eficacia que, en múltiples preceptos, se da a la apariencia en beneficio de la seguridad y paz social”, y en que la posesión y utilización de la nacionalidad española durante diez años ante la creencia de la existencia de un título válido y verdadero “constituye por sí ordinariamente un signo objetivo de integración sociológica en la comunidad nacional que jurídicamente debe ser considerado suficiente para una integración definitiva”.¹²²⁸

El artículo 18 establece tres requisitos claramente diferenciados. En primer lugar, se exige que la persona haya poseído y utilizado la nacionalidad española de forma continuada durante diez años. En esencia, esto quiere decir que “la comunidad nacional y el sujeto se comporten en las relaciones mutuas como si este fuera español”,¹²²⁹ lo cual exige una

¹²²⁷ O’CALLAGHAN MUÑOZ, X. (2004). Op. cit., p. 57.

¹²²⁸ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Op. cit. (recurso electrónico vLex).

¹²²⁹ *Ibíd.*

utilización activa de esta nacionalidad tanto en la esfera pública como privada. Esto puede manifestarse a través de la participación de la persona en los asuntos públicos del Estado, ejercitando su derecho al voto o ejerciendo cargos públicos, así como disfrutando de derechos y observando obligaciones propias de las personas con nacionalidad española, como ser titular de un Documento Nacional de Identidad o haber realizado el servicio militar, o haber disfrutado de protección diplomática o asistencia consular por parte de las autoridades españolas en el extranjero. En segundo lugar, se requiere buena fe, una presunción *iuris tantum* que implica que la persona que posee y utiliza la nacionalidad española desconoce el vicio que invalida el título que fundamenta su creencia de ser titular de aquella. Por último, este título debe estar inscrito, y debe ser uno que, carente de vicio o defecto, sea suficiente para conferir la nacionalidad española.

Varias personas apátridas saharauis han podido consolidar la nacionalidad española que han poseído y han utilizado durante largos periodos de tiempo, basándose en su inscripción en el Registro Civil como “españoles indígenas” por haber nacido en la provincia del Sahara, y que han sido titulares de un pasaporte español y de un Documento Nacional de Identidad.¹²³⁰

2.5. Pérdida de la nacionalidad española

En este apartado se emplea el concepto de pérdida con el objetivo de seguir la terminología constitucional en materia de nacionalidad. Sin embargo, conviene recordar, como se ha apuntado anteriormente en este trabajo, que se trata de la retirada de la nacionalidad, que abarca tanto la pérdida por operación de la ley, la privación mediante un acto unilateral del Estado, así como la renuncia voluntaria a la nacionalidad por la persona interesada. Esta aclaración permite entender mejor el contenido del artículo 11 de la Constitución. En su párrafo segundo establece que “ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad”. Se hace alusión exclusivamente a la privación, es decir,

¹²³⁰ En este respecto, es fundamental la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) nº. 6268/1998, de 28 de octubre de 1998 (recurso nº. 617/1996). Se trata de una decisión cuya motivación ha favorecido la adquisición de la nacionalidad española por posesión de estado de personas saharauis nacidas en la provincia del Sahara durante la colonización española.

“a los actos administrativos y judiciales de las autoridades nacionales competentes que invocan una disposición de la legislación nacional para retirar la nacionalidad”.¹²³¹ De ello se desprende, en primer lugar, que las personas españolas que no lo sean de origen pueden ser privadas de su nacionalidad;¹²³² en segundo lugar, que las personas con nacionalidad española de origen pueden perderla o renunciar a ella;¹²³³ y, finalmente, que la Constitución crea dos categorías o clases de personas con nacionalidad española, en la que aquellas que lo son de origen se encuentran en una situación privilegiada que pone en entredicho el principio de igualdad de su propio artículo 14, que determina que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. A pesar del ideal consagrado en este precepto, el ordenamiento jurídico, en materia de nacionalidad, establece una clara distinción entre nacionales.

Por otro lado, cabe destacar que la redacción actual del Código Civil se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos que, principalmente a través de la CEDAW, busca eliminar la nacionalidad dependiente de la mujer. La reforma de 1975 suprimió las disposiciones del Código Civil que forzaban el cambio de nacionalidad de la mujer casada con un hombre extranjero, lo cual era además motivo de pérdida de la nacionalidad española, con independencia de su voluntad de conservarla.¹²³⁴ Esta figura de

¹²³¹ Comité de Derechos Humanos (2013). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 19 de diciembre de 2013, A/HRC/25/28, párrafo 3.

¹²³² No obstante, la privación arbitraria de su nacionalidad está prohibida por el artículo 15 de la DUDH. Asimismo, toda privación discriminatoria de la nacionalidad será arbitraria, como defiende GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Op. cit., p. 13.

¹²³³ En la práctica, el Código Civil prohíbe también que las personas con nacionalidad española de origen pierdan su nacionalidad. Este texto solo permite la retirada de la nacionalidad cuando exista voluntad expresa de la persona interesada; es decir, solo prevé la renuncia como único motivo de retirada de nacionalidad española de origen.

¹²³⁴ Hasta 1954, el Código Civil, en su artículo 22, establecía que la nacionalidad de la mujer casada seguía a la de su marido. En ese sentido, la Dirección General de los Registros y del Notariado exigía, no obstante, que la mujer española adquiriese efectivamente la nacionalidad extranjera previa pérdida de la española, para evitar su apatridia. En una Orden de 1955, el Consejo de Ministros afirmó que “la finalidad del mencionado artículo 22 no es privar de la nacionalidad española a aquella española que se case con extranjero, sino la de dar unidad a la familia y evitar posibles dobles nacionalidades”. En Orden de 29 de enero de 1955 por la que se resuelve el recurso de agravios promovido por doña Bonifacia Rodrigo López contra acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar relativo a pensión de viudedad. BOE núm. 45, de

nacionalidad dependiente se hizo también extensiva a los hijos e hijas, circunstancia vigente hasta 1982. La modificación de aquel año introdujo un precepto que prohibía la pérdida de nacionalidad española de un hijo o hija que quedara sujeto a la patria potestad de una persona extranjera o porque quienes la ejerciesen hubiesen perdido aquella nacionalidad. Una reforma posterior de 1987 dio forma al actual artículo 180.3 que establece también dicha garantía para la persona adoptada: “la extinción de la adopción no es causa de pérdida de la nacionalidad ni de la vecindad civil adquiridas...”.¹²³⁵

2.5.1. Pérdida voluntaria

El artículo 24 emplea el verbo perder, aunque todos los supuestos que contempla exigen la voluntad individual o la acción por omisión de las personas afectadas para que se retire su nacionalidad española. Estos se encuentran a medio camino entre la renuncia, cuyo exponente se encuentra en el segundo párrafo del precepto, y la pérdida *ex lege*. No obstante, por la coherencia terminológica antes mencionada, se usará aquí el mismo concepto que el empleado por Azcárraga Monzonís en su exposición sobre la pérdida de la nacionalidad española.¹²³⁶ Los casos que se analizan a continuación no son operativos en el caso en que España se hallase en guerra (artículo 24.4), y afectan a todas las personas con nacionalidad española, sean de origen o no.

En primer lugar, se pierde esta cuando una persona emancipada y residente habitual en otro país adquiere voluntariamente otra nacionalidad. Azcárraga Monzonís destaca que la voluntariedad es esencial, ya que “la pérdida de la nacionalidad española no se producirá en los casos de adquisición involuntaria o automática –por ejemplo, por matrimonio– de una nacionalidad extranjera”.¹²³⁷ Un segundo motivo permite la pérdida

14 de febrero de 1955, página 906. Aunque la reforma de 1954 suprimió ese artículo, la nacionalidad dependiente continuó hasta 1975.

¹²³⁵ Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 1987, páginas 34158 a 34162 (5 págs.).

¹²³⁶ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2018 b). Pérdida y recuperación de la nacionalidad española. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 53-60). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición).

¹²³⁷ *Ibíd.*, p. 54.

de la nacionalidad cuando una persona emancipada residente habitual en el extranjero utilice exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuviera atribuida con anterioridad a su emancipación. Aquí también debe destacarse la importancia de la exclusividad en el uso de la nacionalidad extranjera, la cual debe interpretarse de forma muy estricta; en ese sentido, contar con documentación española en vigor, votar o solicitar un pasaporte español implica que la persona afectada no está usando de forma exclusiva la otra nacionalidad.¹²³⁸

Estos dos casos, contemplados en el artículo 24.1 comparten determinados aspectos. Por un lado, el precepto permite que estas personas eviten la pérdida de su nacionalidad mediante una declaración expresa que manifieste su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación.¹²³⁹ Por otro lado, y esto es una muestra más del privilegio que supone ser titular de la nacionalidad española de origen, la adquisición voluntaria de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no constituye razón para motivar la pérdida de la nacionalidad de origen.

El tercer motivo, incluido en el artículo 24.2, es el ejemplo paradigmático de la renuncia de la nacionalidad española. El Código Civil permite que una persona nacional pierda su nacionalidad cuando esté emancipada, renuncie expresamente a ella, resida habitualmente en el extranjero, y tenga otra nacionalidad. El incumplimiento de cualquiera de esos requisitos invalida la renuncia de la nacionalidad española.

El cuarto y último motivo se encuentra recogido en el tercer párrafo de dicho precepto. Pierden la nacionalidad española aquellas personas que hayan nacido y residan en el extranjero, y tengan atribuida dicha nacionalidad por ser hijos o hijas de padre o madre españoles que nacieron también en el extranjero, siempre y cuando la legislación de aquel Estado les confiera su nacionalidad. De forma similar a las dos primeras causas, el Código

¹²³⁸ *Ibíd.*

¹²³⁹ Esta posibilidad de conservar la nacionalidad española no estaba prevista en el Código Civil hasta su reforma de 2002.

Civil permite a la persona afectada conservar la nacionalidad española si, en el plazo de tres años a contar desde su mayoría de edad o su emancipación, declara su voluntad a tal efecto ante el encargado del Registro Civil.

2.5.2. Pérdida involuntaria

El primer párrafo del artículo 25 contempla la pérdida involuntaria o la privación de la nacionalidad que no afecta a las personas con nacionalidad española de origen. Se trata, por lo tanto, del precepto en el Código Civil que refleja el contenido del artículo 11.2 de la Constitución que, recordemos, prohíbe la privación de la nacionalidad española de origen. Antes de comenzar con el breve estudio de los motivos previstos en este sentido, conviene destacar que, a raíz de la reforma de 1954, el Código Civil permitía la privación de aquella como consecuencia de una sentencia penal. Aquella obedeció a la legislación vigente en aquel momento. En concreto, al Código Penal de 1944 y al Fuero de los Españoles de 1945.

El primero de ellos, en su artículo 27 contemplaba la pérdida de la nacionalidad española dentro de la categoría de penas graves, y su artículo 34, reforzado por el 141, decretaba dicha pérdida, que era “solamente aplicable a los extranjeros naturalizados, privará de la cualidad de español a los responsables de delitos comprendidos en el Título primero del Libro segundo de este Código”; es decir, delitos de traición, delitos que comprometen la paz o la independencia del Estado, delitos contra el derecho de gentes, y delitos de piratería.¹²⁴⁰

Por su parte, el artículo 20 del Fuero de los Españoles establecía que “ningún español podrá ser privado de su nacionalidad sino por delito de traición, definido en las Leyes penales o por entrar al servicio de las armas o ejercer cargo público en país extranjero contra la prohibición expresa del Jefe de Estado”.¹²⁴¹ Al igual que el Código Civil en su redacción de 1954, y a diferencia del Código Penal de 1944, este texto no diferenciaba

¹²⁴⁰ Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el Código Penal, texto refundido de 1944, según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944. BOE núm. 13, de 13 de enero de 1945, páginas 427 a 472 (46 págs.).

¹²⁴¹ Fuero de los Españoles. BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945, páginas 358 a 360 (3 págs.).

entre personas españolas de origen o extranjeras naturalizadas, por lo que la privación como consecuencia de una sentencia penal se hacía extensiva a todas las personas con nacionalidad española. No hubo distinción de nacionalidades en el Código Civil hasta la reforma de 1982, cuando su texto se amoldó al contenido del artículo 11.2 de la Constitución. Asimismo, no fue hasta 2002 cuando el Código Civil retiró esta posibilidad de entre los motivos de pérdida de la nacionalidad, siguiendo la línea del Código Penal de 1995, que eliminó dicha posibilidad.

La redacción actual del artículo 25.1 prevé la privación de la nacionalidad española no de origen para las personas que hayan utilizado “durante un periodo de tres años (...) exclusivamente la nacionalidad a la que hubieran declarado renunciar al adquirir la nacionalidad española”, o que hayan entrado “voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno”. En ambos casos debe tenerse en cuenta lo anteriormente referido con respecto a los conceptos de voluntariedad y exclusividad. Por otro lado, el hecho de que este precepto prevea la privación solo cuando se haya actuado “contra la prohibición expresa del Gobierno” implica que la persona no puede perder su nacionalidad española por entrar en el ejército de otro Estado o por ejercer un cargo público en él si no existe una prohibición expresa del Gobierno español que le impidan llevar a cabo dicha actuación. Hasta la reforma de 1954, se establecía expresamente que perdían la nacionalidad quienes actuaban de esa forma “sin licencia del Rey”. Es decir, anteriormente se exigía el permiso para no perder la nacionalidad; ahora se requiere una prohibición expresa del Gobierno de España como supuesto habilitante para proceder a la pérdida de la nacionalidad.

El tercer y último motivo previsto fue incluido en la reforma de 1982. La redacción actual del artículo 25.2 determina que “la sentencia firme que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española produce la nulidad de tal adquisición”.¹²⁴² Se diferencia claramente esta situación de la

¹²⁴² La doctrina entiende que el supuesto contemplado en el artículo 25.2 es solo aplicable a personas con nacionalidad española derivativa o no de origen, a pesar de que en ningún momento se determine en ese párrafo que se circunscriba a esas personas. En efecto, el artículo 25.1 establece expresamente que las situaciones descritas en sus letras a y b son motivo de pérdida de la nacionalidad española que no sea de

posesión de estado que permite consolidar la nacionalidad española utilizada con buena fe durante diez años con base en un título inscrito. Aquí se trata de la existencia de mala fe de la persona interesada para obtener la nacionalidad española. El Código Civil sanciona esta conducta de forma grave, ya que, junto al caso de pérdida por servir en el ejército extranjero o ejercer un cargo público en otro país desoyendo la prohibición expresa del Gobierno español, son los únicos casos previstos en el ordenamiento en los que la pérdida de la nacionalidad puede derivar en apatridia, tal y como se analizará con mayor detenimiento más adelante.

Por último, siguiendo a Amores Conradi se puede afirmar que de los tres supuestos contemplados por el artículo 25, el primero es en realidad un “voluntario abandono de la nacionalidad española recién adquirida”, y el tercero una “consecuencia de la nulidad del título de adquisición”, por lo que solo es un caso de privación el segundo de ellos.¹²⁴³

2.6. Conservación de la nacionalidad española

El artículo 11.2 de la Constitución menciona expresamente la conservación de la nacionalidad española. Sin embargo, el Código Civil no incluye un artículo específico para ella, y su regulación se encuentra indirectamente recogida en el artículo 24 que prevé

origen, mientras que el artículo 25.2 prescribe la retirada de esta, sin especificar qué tipo, en el caso de fraude, ocultación o falsedad en su adquisición. No obstante, debe entenderse que este supuesto solo es aplicable a personas cuya nacionalidad española no sea de origen teniendo en cuenta el antecedente directo de este artículo 25. Hasta la reforma de 1982, el artículo 23 del Código Civil preveía la retirada de la nacionalidad española, sin distinguir entre tipos, en el caso de que hubiera una condena penal que decretara tal pérdida. En 1982, y con el artículo 11.2 de la Constitución española en vigor, se modificó este precepto, tanto en su numeración como en su contenido. Se estableció, por primera vez, que solo las personas con nacionalidad española no de origen podían perderla conforme a los criterios previstos en el anterior artículo 23, añadiéndose, en la letra a, junto a la condena penal, la sentencia que declare la adquisición de la nacionalidad mediante falsedad, ocultación o fraude. La reforma de 1990 separó estos dos casos: la condena penal se preveía en la letra del nuevo artículo 25.1, supuesto que continuaría hasta 2002, mientras que el párrafo 2 de dicho precepto tomó la redacción que tiene en la actualidad. Por ello, y aunque no exista mención expresa a la nacionalidad no de origen en el artículo 25.2, no parece que la voluntad del legislador haya sido la de ampliar este supuesto para cubrir todo tipo de nacionalidad, máxime si ha optado por mantener su lugar dentro del artículo que regula la privación de aquella a la que hace mención el artículo 11.2 de la Constitución. Esta parece ser la postura de la doctrina. Por ejemplo, AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2018 b). Op. cit., p. 55; y O’CALLAGHAN MUÑOZ, X. (2004). Op. cit., pp. 66-67.

¹²⁴³ AMORES CONRADI, M. A. (2018). Artículo 11. En RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. & CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española, Tomo I* (págs. 257-268). Madrid: Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, p. 265.

la pérdida voluntaria de nacionalidad. La conservación de la nacionalidad aquí funciona como garantía ante la posible pérdida de la nacionalidad española por cualquiera de los motivos contemplados en dicho precepto.

Pueden optar por conservar su nacionalidad española las personas que se encuentren en los supuestos del párrafo primero y párrafo tercero del artículo. En ese sentido, y como se ha observado anteriormente, pueden evitar la pérdida de su nacionalidad quienes adquieran voluntariamente otra nacionalidad, residan en el extranjero o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que poseyeran antes de su emancipación las personas españolas emancipadas si en el plazo de tres años desde la adquisición de aquella o desde su emancipación declaran ante el encargado del Registro Civil su voluntad de conservar la nacionalidad española.

El mismo requisito se establece para las personas españolas nacidas en el extranjero de padre y madre españoles también nacidos en otro país y que tienen también la nacionalidad de aquel país en virtud de sus leyes sobre nacionalidad. Se trata de la misma exigencia de declaración expresa,¹²⁴⁴ y el mismo plazo, aunque este comienza a contar desde la emancipación o la mayoría de edad de la persona interesada. En el primero de los casos comentados existe una garantía que opera como privilegio para las personas con nacionalidad española de origen. Y es que la adquisición voluntaria de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es causa suficiente de pérdida. Solo podrán perderla conforme al artículo 24.2 cuando renuncien expresamente a su nacionalidad española. Esta declaración expresa es la garantía principal con la que cuentan las personas con nacionalidad española para conservar su nacionalidad, siempre y cuando no estén incurso en una causa de pérdida involuntaria o privación de la nacionalidad en la que la retirada de aquella es consecuencia de un acto unilateral estatal independiente de su voluntad.

¹²⁴⁴ El Tribunal Supremo ha determinado recientemente que la solicitud de renovación del pasaporte español dentro del plazo de los tres años previsto en el artículo 24.3 debe ser considerada como declaración expresa de voluntad de conservar la nacionalidad española. Sentencia (Sala de lo Civil) n°. 4072/2019, de 19 de diciembre de 2019 (recurso n°. 3326/2017). Por analogía, este acto debería entenderse también válido como voluntad expresa de conservar la nacionalidad en virtud del requisito del artículo 24.1.

2.7. Recuperación de la nacionalidad española

El artículo 11.2 de la Constitución española remite a la ley la regulación de la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad española. No hace alusión a las normas para su recuperación. Ello implica que, a diferencia de aquellos supuestos, en este último podría ser suficiente una norma con rango inferior a la ley sometida a la potestad gubernamental. Sin embargo, ha sido también el Código Civil y sus sucesivas reformas a través de leyes ordinarias las que han dado forma al estado actual de la regulación de la recuperación de la nacionalidad española. El artículo 26 de dicho texto legal establece una clara diferencia en cuanto a los requisitos exigidos para recuperar la nacionalidad en función de si la retirada de esta fue motivada por una pérdida voluntaria o una privación.

En el primer caso, se exige que la persona interesada resida legalmente en España, lo cual implica estar en posesión de una autorización de residencia.¹²⁴⁵ Sin embargo, la letra a del artículo 26.1 establece dos supuestos en los que cabe dispensar esta exigencia: cuando la persona solicitante sea emigrante o hijo o hija de emigrantes, así como cuando concurren circunstancias excepcionales.¹²⁴⁶ A estos casos hay que añadir el previsto por la ley de 1995 que reformó el Código Civil en esta materia, la cual extendía esta excepción para las mujeres que hubiesen perdido su nacionalidad española por haber contraído matrimonio con un hombre extranjero,¹²⁴⁷ lo cual constituía motivo de pérdida de aquella hasta 1975. Conviene destacar que la Ley 36/2002, en su disposición adicional primera, estableció el plazo de un año para resolver la solicitud de dispensa del requisito de residencia legal, transcurrido el cual se entendía desestimada la petición ante la falta de resolución expresa. No obstante, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, establece que la dispensa del requisito de residencia legal en España para la recuperación de la nacionalidad española, salvo el supuesto en los que se exija la habilitación gubernamental,

¹²⁴⁵ ALVÁREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Op. cit., p. 106.

¹²⁴⁶ Se trata de una situación similar a la de la carta de naturaleza. Por analogía a lo expuesto en el apartado correspondiente, se entiende que, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, su interpretación debe ser restrictiva para evitar que se trata de un privilegio.

¹²⁴⁷ Disposición transitoria segunda de la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código civil en materia de recuperación de la nacionalidad. BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1995, páginas 32072 a 32072 (1 pág.).

se convierte en un procedimiento administrativo que pasa a tener silencio administrativo positivo.¹²⁴⁸ Siguiendo con el orden de requisitos, además de la residencia legal, se exige que la persona interesada declare su voluntad de recobrar la nacionalidad española ante el encargado del Registro Civil, y que la recuperación sea inscrita en el Registro Civil (letras b y c del artículo 26.1).

En el segundo caso, aquellas personas que hayan sido privadas de su nacionalidad, lo cual excluye a las que lo eran de origen, pueden recuperarla si, además de cumplir con los requisitos anteriormente expuestos, reciben la habilitación discrecional del gobierno para ello (artículo 26.2). En este sentido, existe un debate doctrinal acerca de si la recuperación de la nacionalidad de las personas que la perdieron por haber incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de aquella (artículo 25.2) es realmente una recuperación, ya que la nulidad decretada por sentencia firme de dicha adquisición implica necesariamente que nunca se produjo.¹²⁴⁹ Ello implicaría que no se está propiamente recuperando la nacionalidad, sino que se está permitiendo adquirir la nacionalidad española a quien intentó obtenerla de aquella forma.

3. Reducción y prevención de la apatridia en España

La prevención de la apatridia es un límite impuesto a la discreción estatal en materia de nacionalidad.¹²⁵⁰ Se ha reiterado en este trabajo que el derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental, lo cual quiere decir, a *sensu contrario*, que no ser apátrida es un derecho humano fundamental. Esto último se compone, esencialmente, de dos aspectos: la reducción de la apatridia mediante la adquisición de una nacionalidad, y la prevención de casos de apatridia, infantil o sobrevenida, a través de la concesión de una

¹²⁴⁸ Anexo I. Procedimientos administrativos con sentido del silencio negativo que pasa a positivo. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011, páginas 71548 a 71586 (39 págs.).

¹²⁴⁹ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2018 b). Op. cit., p. 56.

¹²⁵⁰ ABARCA JUNCO, A. P. & VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2007). El artículo 17.1 c) del Código Civil. ¿Mecanismo de lucha contra la apatridia o un “nuevo” modo de adquisición voluntaria de la nacionalidad española? *Revista electrónica de estudios internacionales*, 14, p. 3.

nacionalidad en el momento del nacimiento, para evitar la primera, y de garantías para prevenir la segunda ante supuestos de retirada de una nacionalidad de la que la persona afectada es titular.

En este capítulo, hasta ahora se han analizado las distintas formas de adquisición de la nacionalidad española, y los motivos previstos para su retirada, conservación y recuperación. En esta sección se aborda la normativa y garantías previstas en el ordenamiento jurídico para reducir y prevenir los casos de apatridia en España. Para ello, se adaptan al contexto español las situaciones de riesgo de apatridia en la legislación y práctica de los Estados miembros de la UE destacadas por De Groot, Swider y Vonk en su estudio de la materia para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo.¹²⁵¹

En concreto, esta sección se divide en varios apartados, para tratar la protección frente a la apatridia infantil, la situación de las personas refugiadas y apátridas reconocidas, así como los peligros asociados a la renuncia, pérdida y privación de la nacionalidad española. Todo ello se abordará atendiendo a los estándares internacionales relacionados con la prevención y reducción de la apatridia, principalmente la Convención de 1961, pero teniendo en cuenta los principios y derechos consagrados en la DUDH, la CDN y el PIDCP como principales instrumentos de derecho internacional de derechos humanos que avalan a aquella en su objetivo de erradicar la apatridia. Por otro lado, esta sección permitirá conocer si la legislación española se ajustaba a las exigencias de aquella convención antes de que el Estado español se adhiriese a ella en 2018, ya que no ha habido reforma del Código Civil en materia de nacionalidad desde el año 2015.

3.1 Apatridia infantil

De Groot, Swider y Vonk, en su análisis de la práctica de los distintos Estados miembros de la UE en materia de nacionalidad, destacan cuatro supuestos de riesgo de apatridia infantil, que aquí se incluyen en este epígrafe: menores nacidos en un país que de otro

¹²⁵¹ DE GROOT, R., SWIDER, K. & VONK, O. (2015). Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness. Study for the LIBE Committee. Bruselas: Parlamento Europeo, p. 27.

modo serían apátridas, menores hallados en un territorio de filiación desconocida, personas nacidas en el territorio de un Estado de nacionales de dicho país, y personas nacidas fuera del Estado de la nacionalidad de su padre y madre. Teniendo en cuenta que tanto el principio *ius soli* como *ius sanguinis* están presentes en el conjunto de estas situaciones, se procede ahora a examinar el riesgo de apatridia derivado de la aplicación de cada uno de esos criterios con respecto a menores nacidos de padre y/o madre españoles (*ius sanguinis*) y de menores nacidos en España (*ius soli*).

3.1.1. *Ius sanguinis*

El criterio *ius sanguinis* ha sido el mecanismo principal de transmisión de la nacionalidad española desde el establecimiento de las primeras normas a tal efecto. Ya en la redacción original del Código Civil en 1889 se consideraba que eran españoles “los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España”, sin más requisitos. La primacía del *ius sanguinis* sobre el *ius soli* no era aparente con la lectura del antiguo artículo 17, puesto que también se consideraban españolas a “las personas nacidas en territorio español”, pero en este último caso, el artículo 19 exigía que estas personas optaran por la nacionalidad española para ejercitar su derecho a ella. El *ius sanguinis* operaba de forma automática, y no así el principio *ius soli*.

Más adelante, la reforma de 1954 alteró este criterio de transmisión basado en la ascendencia. El nuevo artículo 17 establecía que eran españoles “los hijos de padre español” y “los hijos de madre española, aunque el padre sea extranjero”, pero, en este último caso, solo “cuando no sigan la nacionalidad del padre”. La desigualdad de género en la transmisión de la nacionalidad, sin embargo, no afectaba a la apatridia del menor. Este adquiriría una nacionalidad. Primaba la del padre extranjero, pero si la legislación del Estado de su nacionalidad no preveía su concesión a su hijo o hija, el menor adquiriría la nacionalidad española por la condición de española de su madre. La reforma de 1982 revirtió los cambios de 1954 y, desde entonces, el Código Civil contempla el criterio *ius sanguinis* de forma amplia, tal y como fue concebido en un principio.

Ello quiere decir que hoy, todo hijo o hija biológico, nacido en España o en el extranjero, dentro del matrimonio o fuera del él, de padre o madre españoles, adquiere la nacionalidad española de origen de forma automática en virtud del artículo 17.1, letra a. También adquieren este tipo de nacionalidad, conforme al artículo 19.1, el menor de edad extranjero adoptado por una persona española, desde el momento de la adopción. Tal y como establece el artículo 108 del Código Civil, “la filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos, conforme a las disposiciones de este Código”. Esta regulación está en línea con la exigencia del artículo 1.4 de la Convención de 1961, que obliga a cada Estado parte a conceder su nacionalidad a menores que no hayan nacido en el territorio y que de otro modo serían apátridas, si su padre o su madre tuvieran la nacionalidad de aquel. La aplicación del principio *ius sanguinis* sin restricciones, como sucede en España, elimina el riesgo de apatridia para menores descendientes en primer grado de personas con nacionalidad española, sea esta de origen o derivativa; ello garantiza su transmisión y previene la apatridia en España, y cumple con la normativa internacional. Sin embargo, tal y como se ha reflejado anteriormente, el uso exclusivo del *ius sanguinis* o una combinación asimétrica con el *ius soli*, en el que el empleo de este sea restringido, da lugar a situaciones que, por conflicto de leyes o vacíos legales, pueden resultar en apatridia.

3.1.2. *Ius soli*

Este criterio tiene un papel subsidiario en la normativa sobre adquisición de la nacionalidad española. Asimismo, a diferencia del *ius sanguinis*, este principio no se aplique de forma amplia y sin restricciones. Esto puede dar lugar a situaciones de riesgo de apatridia que el ordenamiento debe regular, con el objetivo de evitarla.

La Convención de 1961 emplea este criterio en su artículo 1.1 cuando exige a los Estados parte a conceder “su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida”. Este precepto que tiene en cuenta el derecho del suelo o *ius soli* debe ponerse en conexión con el artículo 3 de ese mismo instrumento internacional, dedicado al ámbito de aplicación territorial de las obligaciones de los Estados parte. Este determina

que “el nacimiento a bordo de un buque o en una aeronave se considerará (...) como ocurrido en el territorio del Estado cuyo pabellón enarbole el buque o en el territorio del Estado en que esté matriculada la aeronave”. Conviene aclarar, por lo tanto, qué se entiende por España, a los efectos de aplicación del *ius soli* y de los artículos 1.1 y 3 de la Convención de 1961.

A. España, territorio español y territorio nacional

Parece claro que la persona nacida en el Estado español dentro de la Península Ibérica, las Islas Baleares, las Islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ha nacido en España a efectos de atribución de la nacionalidad española. Sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 17.1, letra c, que se analizará a continuación y que es un instrumento esencial en la prevención de la apatridia en España, se aplica retroactivamente,¹²⁵² conviene hacer referencia a colonias administradas por el Estado español como el Sahara Occidental, el Protectorado de Marruecos, o Guinea Ecuatorial. En este punto es conveniente atender a la distinción entre los términos España, territorio español y territorio nacional, según se desprende de la jurisprudencia y de la práctica de la DGRN.

De especial relevancia es la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1999 respecto a las personas nacidas en el Sahara Occidental durante la ocupación y administración española. Establece que el término “territorio nacional” se refiere al espacio “del que quedan excluidos las colonias, las posesiones, y los protectorados”, mientras que “territorio español” puede, en una interpretación restrictiva, ser sinónimo de aquel, o comprender “todos los espacios físicos que están bajo la autoridad del Estado español y sometidos a sus leyes”, una acepción más amplia que “incluye las ‘posesiones’”.¹²⁵³ Una vez sentada esta distinción, opta por utilizar la interpretación extensiva de “territorio español” para afirmar que “Guinea, Ifni y Sahara eran territorios

¹²⁵² ALVÁREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Op. cit., p. 118.

¹²⁵³ Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 7011/1999, de 7 de noviembre de 1999 (recurso nº. 6266/1995, fundamento jurídico cuarto).

españoles que no formaban parte del territorio nacional”, una posición que ha sido también defendida por la DGRN con respecto al Protectorado de Marruecos.¹²⁵⁴ El Tribunal Supremo ha llegado incluso a afirmar que la nacionalidad las personas saharauis nacidas en el Sahara cuando este territorio se encontraba bajo la administración del Estado español era española, “pues resulta evidente, conforme a las reglas generales del Derecho de la nacionalidad, que ‘los naturales del territorio colonial carecen de una nacionalidad distinta de los del Estado colonizador, dado que no poseen una organización estatal propia’”.¹²⁵⁵

Sin embargo, el Alto Tribunal ha dado un giro importante recientemente en esta materia. Aludiendo a la distinción entre “territorio nacional” y “territorio español” de su sentencia de 1999, y empleando la interpretación restrictiva de este último término allí descrita, su sentencia de 29 de mayo de 2020 establece que el Sahara no formaba parte de España a los efectos del artículo 17.1, letra c, del Código Civil.¹²⁵⁶ Aunque admite la existencia de argumentos doctrinales, normativos y jurisprudenciales a favor de una y otra tesis, se posiciona en favor de equiparar “territorio español” con “territorio nacional”, eliminando así la posibilidad de que las personas saharauis nacidas en el Sahara durante la administración española puedan acceder a la nacionalidad española de origen a través del artículo 17.1.c, lo cual no favorece el cumplimiento de las obligaciones del Estado español de reducir y prevenir la apatridia.¹²⁵⁷ Estima esta sentencia, por lo tanto, que “no son nacidos en España quienes nacieron en un territorio durante la etapa en que fue colonia española” y alude a la sentencia de mismo órgano con fecha de 20 de noviembre de 2007, y que ha sido varias veces citada en este trabajo, para reafirmar su posición, al entender que las personas nacidas en el Sahara Occidental antes de su descolonización son apátridas.

¹²⁵⁴ En su Resolución de 20 de julio de 2004 (1ª), consideró que la persona nacida en Tetuán en 1927 había nacido en territorio español.

¹²⁵⁵ Sentencia (Sala de lo Civil) nº. 6268/1998, de 28 de octubre de 1998 (recurso nº. 617/1996), fundamento jurídico quinto.

¹²⁵⁶ Sentencia (Sala de lo Civil) nº. 1240/2020 de 29 de mayo de 2020 (recurso nº. 3226/2017), fundamento jurídico sexto.

¹²⁵⁷ Esta tesis ha sido también la defendida recientemente por la DGRN, por ejemplo, en sus resoluciones de 12 de mayo de 2017, 45ª; y de 9 de junio de 2017, 16ª, 17ª y 18ª.

Sin embargo, no es este un argumento de peso para defender la tesis de que el Sahara Occidental no era territorio español. En efecto, como se ha visto en el capítulo cuarto de este trabajo, hay personas solicitantes del estatuto de apátrida de origen español, y tal y como se ha advertido en el primer capítulo, en el apartado referido a las causas de la apatridia, la falta de registro del nacimiento y la ausencia de un certificado que lo acredite pueden provocar situaciones de apatridia. Esto quiere decir que el hecho de que un territorio pertenezca a un Estado no impide que los nacimientos en dicho lugar estén protegidos frente a la apatridia por la mera presencia de un aparato estatal reconocido internacionalmente con soberanía y jurisdicción territorial sobre aquel. Es decir, el Sahara Occidental pudo ser territorio español y, a su vez, ser un lugar de nacimiento generador de apatridia por diversos motivos, entre los que se incluye la falta de acceso al registro de tal acontecimiento.

En este punto conviene recordar que, conforme a las Naciones Unidas, España sigue siendo la potencia administradora del Sahara,¹²⁵⁸ y así lo ha manifestado la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en su auto de 4 de julio de 2014 relativo al conocimiento de una causa por delitos de lesa humanidad ocurridos en el Sahara: España es *de iure*, aunque no *de facto*, “la Potencia Administradora del territorio, y como tal, hasta que finalice el periodo de descolonización, tiene las obligaciones recogidas en los artículos 73 y 74 de la Carta de Naciones Unidas, entre ellas dar protección, incluso jurisdiccional, a sus ciudadanos contra todo abuso, para lo cual debe extender su jurisdicción territorial”.¹²⁵⁹ Justifica su posición con base en el artículo 23.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que extiende la jurisdicción penal española a todos los delitos y faltas

¹²⁵⁸ AGNU (1975). Resolución 3458 (XXX), adoptada el 10 de diciembre de 1975, sobre la cuestión del Sahara Español, A/RES/3458(XXX), apartados 7 y 8. El Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas, Hans Corell, en su carta de 29 de enero de 2002 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (S/2002/61) determinó que el conocido como Acuerdo de Madrid por el que España cedía la administración del territorio de Sahara a una administración temporal compartida entre España, Marruecos y Mauritania no era válido, ya que España no podía transferir unilateralmente la condición de potencia administradora a otro Estado. Las Naciones Unidas reafirman así la condición de territorio no autónomo de Sahara y el hecho de que el Estado español sigue siendo responsable como potencia administradora de aquel. Ruiz Miguel defiende que dicho acuerdo tiene “grandes visos de ser ilegal”, en RUIZ MIGUEL, C. (2010). Las obligaciones legales de España como potencia administradora del Sahara Occidental. *Anuario español de Derecho Internacional*, 26, p. 331.

¹²⁵⁹ Auto (Sala de lo Penal) n°. 256/2014, de 4 de julio de 2014 (recurso n°. 14/2014).

cometidos “en territorio español”. No existe una postura clara en la jurisprudencia, pero con independencia de la terminología empleada para referirse al Sahara, el Estado español sigue siendo su potencia administradora, y ello quiere decir que España tiene obligaciones políticas y económicas respecto a dicho territorio.¹²⁶⁰

Si esta es la situación actual respecto al Sahara, debe concluirse que este era territorio español a los efectos de la adquisición de la nacionalidad española. El Estado español era hasta 1975 la potencia administradora, no solo *de iure*, sino también *de facto*. Asimismo, desde el prisma de la prevención y reducción de la apatridia, no puede defenderse el Real Decreto de 10 de agosto de 1976 en el que se concedía un plazo de un año a las personas de origen saharauí para optar por la nacionalidad española.¹²⁶¹ La opción entre una nacionalidad y la apatridia no puede ser nunca válida conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Esto refuerza aún más si cabe dicha conclusión.

Por otro lado, es también España las aguas marítimas interiores, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva, lugares en los que el Estado español ejerce su soberanía en virtud del artículo 8 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante,¹²⁶² así como el espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial, según el artículo 1 de la Ley sobre Navegación Aérea.¹²⁶³ El artículo 3 de la Convención de 1961 prescribe que los nacimientos en buque o aeronave española deben considerarse como ocurridos en territorio español. La legislación española en este sentido es clara respecto a aquellos que tengan funciones militares. El artículo 11.1 del Código

¹²⁶⁰ RUIZ MIGUEL, C. (2010). Op. cit., p. 331.

¹²⁶¹ Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto, sobre opción de la nacionalidad española por parte de los naturales del Sahara. BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 1976, páginas 18904 a 18904 (1 pág.). Este Real Decreto contradice la posición doctrinal de que las personas saharauíes eran ya españolas. Así lo defienden Alvarado Planas y Domínguez Nafría cuando afirman que “desde 1956 todos los habitantes nativos del Sahara habían recibido el Documento Nacional de Identidad (DNI) y el pasaporte español, junto con el libro de familia y todos los documentos correspondientes que les acreditaban su nacionalidad española”. En ALVARADO PLANAS, J. & DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C. (2014). *La Administración del Protectorado Español en Marruecos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 364.

¹²⁶² Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. BOE núm. 253, de 20 de octubre de 2011, páginas 109456 a 109710 (255 págs.).

¹²⁶³ Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. BOE núm. 176, de 23 de julio de 1960, páginas 10291 a 10299 (9 págs.).

Civil determina que las naves y aeronaves militares forman parte del territorio del Estado al que pertenezcan, por lo que la posición parece clara respecto a ese tipo,¹²⁶⁴ pero no respecto a las de carácter civil.

Para González Campos, hay nacimiento en el Estado español si la persona nace en un buque mercante de pabellón español en alta mar.¹²⁶⁵ Peña Bernaldo de Quirós no está de acuerdo, aunque reconoce que una solución amplia que implique reconocer el nacimiento en España de naves o aeronaves no oficiales aun cuando se encuentren en tránsito sobre aguas o espacio que sean territorio de otro Estado resultaría en la disminución de los casos de apatridia.¹²⁶⁶ González Campos va más allá incluso y entiende que nacen en territorio español las personas que nacen en naves o aeronaves extranjeras que se encuentran en aguas o espacio españolas.¹²⁶⁷ En todo caso, el artículo 3 de la Convención de 1961 ofrece una solución a este problema: esas personas serán reconocidas como nacidas en el territorio del Estado cuya nacionalidad tenga el buque o aeronave, con independencia del espacio físico en el que se encuentre. Esto no genera problemas si los Estados afectados son parte de aquella. Aquel en cuyo territorio físico ocurra el nacimiento se inhibe en favor del Estado en cuya nave o aeronave haya sucedido. Sin embargo, España debería considerar como nacidas en su territorio a aquellas personas que de otro modo serían apátridas que hayan nacido en el buque o aeronave de un Estado no parte de la Convención de 1961 y que se encuentre en un espacio en el que el Estado español ejerce su soberanía, con el fin de prevenir la apatridia infantil.

B. Nacimiento en España y riesgo de apatridia

La aplicación exclusiva del *ius sanguinis* sin restricciones podría llevar a apatridia a personas nacidas en España de padre y madre extranjeros cuyas leyes de nacionalidad

¹²⁶⁴ La Ley de Navegación Aérea, en su artículo 6, reafirma este principio: “la aeronave de Estado española se considerará territorio español, cualquiera que sea el lugar o espacio donde se encuentre”.

¹²⁶⁵ GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (1986). La nacionalidad española de origen. Comentario al artículo 17 del Código civil. En BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. & AMORÓS GUARDIOLA, M. (coords.), *Comentarios a las reformas de nacionalidad y tutela* (págs. 17-53). Madrid: Tecnos, p. 43.

¹²⁶⁶ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Op. cit. (recurso electrónico vLex).

¹²⁶⁷ GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (1986). Op. cit., p. 43.

confieren esta sobre la base del *ius soli*. Este vacío legal en el que menores nacidos en un territorio cuyas normas se fundamentan en el *ius sanguinis*, de un padre y madre de un país que se basa en el *ius soli* se encuentran en un limbo, y sin nacionalidad. Esta laguna en la protección del derecho a una nacionalidad es la que pretende cubrir el citado precepto de la Convención de 1961, asegurando la nacionalidad del Estado parte en el que haya nacido toda persona que de otro modo sería apátrida; es decir, todo Estado adherido a este instrumento otorgará su nacionalidad a quien, en ausencia de esta concesión, sería apátrida. El *ius soli* aquí opera como garantía y mecanismo corrector de legislaciones que se amparan principalmente en el *ius sanguinis*, como es el caso de España, para evitar los perjuicios que un empleo exclusivo de este criterio, o su combinación asimétrica con el *ius soli*, puede tener con respecto al derecho a una nacionalidad de las personas nacidas en su territorio.

Aquí es donde entra en juego el artículo 17.1 del Código Civil. En concreto, su letra c, introducida como norma en la reforma de 1982 y centrada en regular la situación de quien nace en España de padre o madre extranjeros que no pueden transmitir su nacionalidad, o de padre o madre que tampoco pueden, pero por su condición de apátridas. El proyecto de ley de aquella reforma inicialmente contemplaba esta atribución de la nacionalidad española de origen solo para “los nacidos en España de padres apátridas”.¹²⁶⁸ La enmienda número 27 del Grupo Parlamentario Comunista desarrolló el texto para añadir otro supuesto que podía derivar en situación de apatridia para menores nacidos en España cuando su padre y madre no pudieran transmitir su nacionalidad conforme a la legislación de su país de origen.¹²⁶⁹ Aquella fue aceptada y por ello se encuadran bajo esta letra c los dos casos que se abordan en este epígrafe.

Estas personas no pueden acudir a la letra a de dicho precepto que consagra el *ius sanguinis* amplio para personas nacidas de padre o madre españoles, como tampoco a la letra b, referida a aquellas, también nacidas en España, pero de padre o madre extranjeros

¹²⁶⁸ Proyecto de ley. Reforma de los artículos 17 al 26 del Código Civil. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 172-I, de 19 de febrero de 1981 (I Legislatura), páginas 1211 a 1214 (4 págs.).

¹²⁶⁹ Informe de la ponencia. Reforma de los artículos 17 a 26 del Código Civil. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 172-I 4 (nuevo), de 15 de abril de 1982 (I Legislatura), páginas 1213 a 1219 (7 págs.).

que, habiendo nacido también en este país, sí pueden transmitir su nacionalidad. La letra c se erige como instrumento para evitar la apatridia infantil de personas nacidas en España, imponiendo la nacionalidad española de origen a quienes de otro modo serían apátridas.

i. Padre y madre que no transmiten su nacionalidad

La letra c del artículo 17.1 del Código Civil atribuye automáticamente la nacionalidad española de origen al hijo o hija nacido en España de padre y madre extranjeros, con una nacionalidad que no pueden transmitir en virtud de las leyes sobre nacionalidad de su país de origen. Se resuelve así una posible situación de apatridia de quienes nacen en España de padre y madre no españoles, y que no pueden obtener su nacionalidad. La práctica de la DGRN va más allá y aplica este precepto aun cuando el padre y madre puedan transmitir su nacionalidad conforme al criterio *ius sanguinis*, siempre y cuando la atribución de aquella nacionalidad no sea automática. Es decir, solo cabe prescindir de este precepto cuando el menor nacido en España reciba automáticamente, desde el momento de su nacimiento, la nacionalidad de su padre o madre; se trataría de un sistema *ius sanguinis* como el español, que no exige requisito alguno para atribuir la nacionalidad española en virtud de este principio. Por lo tanto, cuando la adquisición de la nacionalidad del padre o madre del menor nacido en España dependa del cumplimiento de algún requisito ulterior, como la voluntad de aquellos o la inscripción consular, se impone la nacionalidad española de origen de forma automática, aunque posteriormente obtenga la que le corresponde en virtud del *ius sanguinis*.¹²⁷⁰ Así, en los casos en los que no opere el *ius sanguinis* automático, entra en juego el *ius soli* para atribuir la nacionalidad española. La DGRN obra de esta forma para evitar situaciones de apatridia originaria, teniendo en cuenta el artículo 7 de la CDN que consagra el derecho de todo niño y niña a una nacionalidad *desde* su nacimiento.¹²⁷¹

¹²⁷⁰ ABARCA JUNCO, A. P. & VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2007). Op. cit. 13.

¹²⁷¹ Así lo ha reflejado en su Circular de 21 de mayo de 2009, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, complementaria de la dictada el 16 de diciembre de 2008, sobre aplicación del artículo 17 nº 1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España.

La aplicación de este precepto entraña dificultades, sobre todo con referencia a la prueba o acreditación de que la legislación extranjera pertinente no da derecho al menor nacido en España a obtener dicha nacionalidad o no se la atribuye automáticamente, pero también respecto a la multiplicidad de legislaciones extranjeras sobre nacionalidad y sus combinaciones. Más adelante se abordará la primera cuestión, relativa a la prueba y el procedimiento específico que deben seguir las personas interesadas en este supuesto y en el de padre o madre apátridas, ambos incluidos en el artículo 17.1, letra c. Ahora se prestará atención a la segunda, que implica a la DGRN. Con el ánimo de sistematizar y recopilar los criterios empleados en las diferentes resoluciones dictadas en esta materia, así como darles difusión, la DGRN publicó una instrucción en 2007, que fue posteriormente complementada por dos circulares, de 2008 y 2009, en el que incorpora supuestos en los que debe atribuirse la nacionalidad española de origen de forma automática al menor nacido en España de padres extranjeros.¹²⁷²

Siguiendo las directrices de la DGRN¹²⁷³ debe atribuirse la nacionalidad española de origen a los menores nacidos en España de padre y madre argentinos, bielorrusos, bisauiguineanos, brasileños, caboverdianos, colombianos, costarricenses, cubanos, palestinos (apátridas), saharauis (apátridas),¹²⁷⁴ pakistaníes nacidos en el extranjero, paraguayos, peruanos, serbios, suizos, santotomenses, y los nacidos de la combinación de padre venezolano y madre colombiana. No lo son, sin embargo, por obtener otra nacionalidad en el momento de su nacimiento, los de padre y madre angoleños, argelinos, armenios, bolivianos, búlgaros, cameruneses, chilenos, congoleños, dominicanos, ecuatoguineanos, ecuatorianos, etíopes, estadounidenses, georgianos, ghaneses, iraquís,

¹²⁷² Instrucción de 28 de marzo de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción. BOE núm. 86, de 10 de abril de 2007, páginas 15254 a 15256 (3 págs.); Circular de 16 de diciembre de 2008, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre aplicación del artículo 17 n°1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España; y la ya citada Circular de 21 de mayo de 2009, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, complementaria de la dictada el 16 de diciembre de 2008, sobre aplicación del artículo 17 n° 1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España.

¹²⁷³ Se tiene en cuenta el listado de la DGRN, pero también la práctica posterior, según FERNÁNDEZ MASIÁ, en FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). Op. cit., p. 41.

¹²⁷⁴ El caso de palestinos y saharauis será abordado más adelante, como incluidos dentro de la parte de la letra c del artículo 17.1 referida a las personas apátridas cuyo hijo o hija nacen en España.

jamaicanos, jordanos,¹²⁷⁵ kazajos, letones, lituanos, mauritanos, mexicanos, montenegrinos, mozambiqueños, nicaragüenses, nigerianos, pakistaníes, polacos, rumanos, rusos, senegaleses, sierraleoneses, sirios, suizos,¹²⁷⁶ tanzanos, tunecinos, uruguayos, uzbekos, venezolanos y zaireños.¹²⁷⁷

Ninguna de estas recopilaciones es exhaustiva, sino que se trata de una recopilación basada en resoluciones previas de la DGRN.¹²⁷⁸ Conviene hacer una apreciación respecto a la situación actual de los menores nacidos de padre y madre marroquíes. En la Instrucción de 2007, se consideran españoles de origen en virtud del artículo 17.1, letra c, a los hijos e hijas nacidos en España de madre marroquí y padre conocido apátrida o que no puede transmitir su nacionalidad; sin embargo, se estima que no lo serán los nacidos de padre y madre marroquíes, ya sea el nacimiento dentro del matrimonio o fuera de él si existe reconocimiento paterno o se acredita cohabitación durante el periodo probable de la concepción, o en el caso de madre marroquí y padre desconocido. No obstante, Zurita señala que la ley de nacionalidad marroquí fue reformada en 2007, y en la actualidad dispensa “a la madre el mismo tratamiento que al padre en la transmisión de la nacionalidad”, de forma que es marroquí “el niño nacido de padre o madre marroquí”.¹²⁷⁹ Añade esta autora que se despeja así toda duda respecto a la nacionalidad de nacidos en España de padre y madre marroquíes no casados, y que “incluso si se

¹²⁷⁵ La DGRN, en su Instrucción de 2007 establece que “para que la mujer jordana transmita la nacionalidad se requiere que el padre sea de nacionalidad desconocida y que el nacimiento haya acaecido en Jordania”. De ello se desprende que el hijo o hija nacido en España de madre jordana y padre desconocido, son, en principio, españoles.

¹²⁷⁶ En la Instrucción de 2007, la DGRN especifica que “los hijos de padre suizo no casado con la madre nacidos en el extranjero no adquieren automáticamente la nacionalidad de su padre, sino que para ello es preciso un acto posterior”. Sin embargo, incluye al hijo o hija nacido en España que pueda encontrarse en esta situación en ambas listas.

¹²⁷⁷ Se recogen resoluciones relacionadas con la República del Zaire hasta 2002, y a partir de entonces se menciona a la República Democrática del Congo. En ambos casos se encuentran dentro de la segunda lista.

¹²⁷⁸ Hasta 2008, la DGRN consideraba que el hijo o hija de padre y madre ecuatorianos y chilenos eran españoles de origen, y lo mismo entendía respecto a los nacidos de padre y madre bolivianos hasta 2009; por su parte, a partir de 2008, los de padre y madre brasileños fueron incorporados a la primera de las listas.

¹²⁷⁹ ZURITA MARTÍN, I. (2018). El interés superior del menor en el caso de los hijos nacidos en España de madres que no transmiten su nacionalidad por aplicación del derecho islámico. En particular, la reforma del derecho marroquí. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 10(1), p. 517.

entendiera que el hijo carece de filiación paterna legítima que le privara de la nacionalidad del padre, adquiriría en cualquier caso la nacionalidad marroquí a través de la madre”.¹²⁸⁰

ii. Padre y madre apátridas

El artículo 17.1, letra c, se complementa con la concesión automática de la nacionalidad española de origen a los hijos e hijas nacidos en España de padre y madre apátridas. Si quienes carecen de nacionalidad y no pueden transmitirla por *ius sanguinis* deriva en la atribución de la nacionalidad española a sus hijos, lo mismo debe suceder cuando no existe dicha posibilidad, por carencia absoluta de nacionalidad que pueda ser transmitida. Este fue, como se ha observado, el supuesto contemplado inicialmente en el proyecto de ley de reforma del artículo 17 en 1982. Por otro lado, este precepto también prevé la combinación de ambos: padre (o madre) apátrida y madre (o padre) con una nacionalidad que no puede transmitir *ius sanguinis*. Su objetivo es cubrir todas las situaciones que puedan provocar apatridia por la ausencia de un *ius soli* sin restricciones. Es lo que busca el artículo 1.1 de la Convención de 1961, y se trata de también del fin del Código Civil antes de la adhesión del Estado español a dicho instrumento, atendiendo al artículo 15 de la DUDH, el 24.3 del PIDCP, y principalmente, el artículo 7 de la CDN.

Como se ha ido reiterando a lo largo de este trabajo, apátrida es toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado como nacional suyo, conforme a su legislación, lo cual debe abarcar tanto el texto de la norma como su aplicación práctica. Esto es así en virtud del artículo 1.1 de la Convención de 1954, trasladado al contexto español por el Reglamento de apatridia, también en su artículo 1.1. La atribución automática de la nacionalidad española de origen a quien nace en España de padre y madre apátridas no ofrece mayores problemas si estos son titulares del estatuto de apátrida conforme a dicho reglamento, pero la cuestión se complica si no tienen reconocida dicha condición de forma oficial. No obstante, son apátridas todas las personas que carecen de nacionalidad, con independencia de que hayan sido identificadas formalmente como tales a través de un estatuto o cualquier otro mecanismo o procedimiento. Es evidente que,

¹²⁸⁰ *Ibíd.*, p. 517.

como se ha adelantado, dicho reconocimiento facilita la atribución de la nacionalidad española para el hijo o hija nacido en España de una pareja en el que ambas personas son titulares del estatuto de apátrida, pero el ordenamiento jurídico permite demostrar dicha condición por cualquier medio de prueba documental o pericial que permita acreditar ese punto.¹²⁸¹

En el capítulo cuarto de este trabajo se ofrecieron datos que informan de que el 94,59% de las personas que solicitan el estatuto de apátrida durante los últimos años son personas de origen saharauí. A ello hay que añadir que, en 2019, el 99,44% de las personas que obtuvieron una resolución favorable a su solicitud eran saharauís (1.781 del total de 1.791 resoluciones favorables).¹²⁸² Se va a analizar ahora la situación de los hijos e hijas nacidos en España de padre y madre saharauí. Por su interés académico, se abordará también la cuestión palestina, ya que, si bien el Estado español no reconoce la existencia de un Estado palestino, sí considera que existe dicha nacionalidad por ser aceptada en más de un centenar de países en el mundo, y, sin embargo, la DGRN ha optado por considerar apátridas a los progenitores cuyos hijos nacen en España con el objetivo de atribuir a estos la nacionalidad española de origen en virtud del artículo 17.1, letra c. De hecho, tal y como se ha señalado antes, los hijos e hijas de padre y madre palestinos o saharauís, por ser apátridas, se encuentran incluidos en el listado de la DGRN favorable a la atribución de la nacionalidad española de origen.

Con respecto a las personas saharauís, Álvarez Rodríguez cita la Consulta DGRN de 12 de julio de 2004 y la de 6 de octubre de ese mismo año, las cuales determinaron que la nacionalidad saharauí no está reconocida internacionalmente por el momento, y que deben considerarse apátridas las personas de origen saharauí que están en posesión de un pasaporte argelino, pero que no son consideradas como nacionales argelinas por las autoridades que expidieron dicho documento, que funciona más bien como título de

¹²⁸¹ ALVÁREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Op. cit., p. 118.

¹²⁸² Dirección General de Política Interior (2020). *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida: datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019*. Madrid: Ministerio del Interior.

viaje.¹²⁸³ Lo mismo puede decirse respecto a quienes poseen un pasaporte mauritano siendo saharauis. Así lo expresa la DGRN: cuando las autoridades argelinas y mauritanas que expiden pasaportes argelinos y mauritanos, respectivamente, a personas saharauis determinan que esos documentos no reconocen dichas nacionalidades a sus titulares, aquellos operan simplemente como títulos de viaje y sus poseedores son personas apátridas, cuyos hijos e hijas nacidos en España deben obtener la nacionalidad española de origen de forma automática por mandato del artículo 17.1, letra c.¹²⁸⁴

Esta misma autora menciona otra serie de resoluciones de la DGRN que declaran apátridas a las personas palestinas y, por lo tanto, debe imponerse automáticamente la nacionalidad española de origen a sus hijos e hijas nacidos en España.¹²⁸⁵ Así como las autoridades españolas tienden a reconocer la apatridia de las personas saharauis, como se desprende de la jurisprudencia, principalmente la citada sentencia del Tribunal Supremo del 20 de noviembre de 2007, y que incluso ha llegado a negar la nacionalidad española de saharauis que nacieron en el Sahara administrado por el Estado español,¹²⁸⁶ la cuestión es bastante diferente respecto a la nacionalidad de las personas de origen palestino. La DGRN ha venido reconociendo la apatridia de estas personas, como la de las de origen saharauí.

Sin embargo, los tribunales han defendido una tesis distinta en el estudio del reconocimiento del estatuto de apátrida de personas palestinas. El Tribunal Supremo

¹²⁸³ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 82.

¹²⁸⁴ Resolución de la DGRN de 10 de enero de 2005 (3ª).

¹²⁸⁵ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). Op. cit., p. 81. La Resolución de 9 de septiembre de 1993 establece que no existe un tratado internacional en el que España reconozca el Estado palestino o su nacionalidad; la de 12 de septiembre de 2000 (4ª), en términos similares a las consultas antes referidas a las personas saharauis, declara que la nacionalidad palestina no está reconocida internacionalmente por el Estado español, por lo que las personas de origen palestino son apátridas; la de 15 de abril de 2002 (3ª) dictamina que son apátridas las personas con nacionalidad indeterminada de origen palestino; y la de 9 de septiembre de 1997 considera que son españolas de origen las personas nacidas en España de padre palestino y madre marroquí. Con respecto a esta última, cabe apuntar aquí lo señalado por ZURITA. La reforma de la ley de nacionalidad marroquí permite a la mujer marroquí transmitir su nacionalidad en casos como el resuelto por la DGRN el 9 de septiembre de 1997.

¹²⁸⁶ Recientemente defendido por el Tribunal Supremo en su Sentencia (Sala de lo Civil) nº. 1240/2020 de 29 de mayo de 2020 (recurso nº. 3226/2017).

considera que estas tienen la nacionalidad palestina, por lo que no pueden ser apátridas. Lo defendió en su sentencia de 21 de marzo de 2017, que reafirmó la posición de la Audiencia Nacional en su sentencia de 28 de abril de 2016. Esta indicó que las personas palestinas que gozan de un pasaporte emitido por la Autoridad Nacional Palestina tienen nacionalidad palestina, aunque el Estado español no haya reconocido el Estado palestino, “no empecé a que ese Estado haya conseguido un alto grado de reconocimiento en la comunidad internacional, nada más y nada menos que por más de ciento treinta países, incluidos nueve de la UE, dato sumamente elocuente que permite descartar que la actora se encuentre en situación de imposibilidad de ostentar o adquirir nacionalidad, constando que cuenta con una a la que una mayoría de los Estados existentes en el mundo reconocen, y ello con independencia de las posibles dificultades de acceso territorial que terceros pudieran oponer, según alega, cuestión ajena a lo sustanciado en el litigio”.¹²⁸⁷

La DGRN no se ha pronunciado al respecto desde el fallo del Tribunal Supremo. No obstante, amparándose en el artículo 7 de la CDN, y el artículo 1.1 de la Convención de 1961 y la definición de apátrida de la Convención de 1954, las personas nacidas en España de padre y madre palestinos deben recibir automáticamente la nacionalidad española de origen conforme al artículo 17.1, letra c. El Estado español no reconoce la nacionalidad palestina, aunque la jurisprudencia reciente haya defendido la difícilmente encajable tesis de que España no reconoce la nacionalidad palestina a la vez que reconoce su existencia. Esta postura es problemática y cuestionable con respecto al estatuto de apátrida, en cuanto a las obligaciones de España emanadas de la Convención de 1954 de proteger a las personas apátridas, pero es si cabe más crítica en el ámbito de la prevención y reducción de la apatridia.

Así como la protección de las personas apátridas es una obligación internacional derivada de dicha convención, el derecho a una nacionalidad de todo menor desde su nacimiento constituye un derecho humano fundamental y forma parte del derecho internacional

¹²⁸⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 1676/2016, de 28 de abril de 2016 (recurso n°. 643/2014), afirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 994/2017 de 21 de marzo de 2017 (recurso n°. 2610/2016).

consuetudinario que tiene su principal soporte en la DUDH, el PIDCP, la CDN, y la Convención de 1961. Como se ha advertido al principio de este párrafo, las obligaciones internacionales de España bajo el mandato del derecho internacional de los derechos humanos que impone el derecho a una nacionalidad desde el nacimiento no permite al Estado español emplear ingeniería jurídica difícilmente sostenible que prive al menor nacido en España de padre y madre palestinos de una nacionalidad efectiva y reconocida por el propio Estado obligado a conceder su nacionalidad, en virtud del artículo 1.1 de la Convención de 1961, como es el caso de España.¹²⁸⁸

iii. Declaración de la nacionalidad con valor de simple presunción

La acreditación del derecho extranjero que permite atribuir la nacionalidad española al menor nacido en España de padre y madre que no pueden transmitir su nacionalidad es una tarea compleja que puede solventarse acudiendo al expediente de declaración de nacionalidad con valor de simple presunción, el cual examina si, en el caso concreto, se da un supuesto real de apatridia.¹²⁸⁹ Sin embargo, existe también la posibilidad de acudir a la vía judicial para probar, con carácter definitivo, la nacionalidad española. El artículo 249.1.2º de la Ley de Enjuiciamiento Civil (“LEC”) habilita al Juez de Primera Instancia a conocer asuntos relativos al estado civil en juicio ordinario.¹²⁹⁰ Sin embargo, generalmente se emplea la vía registral a través del expediente gubernativo previsto en el artículo 96.2 de la LRC,¹²⁹¹ que tiene la ventaja de ser un procedimiento más sencillo y rápido, aunque solo la sentencia firme en juicio ordinario otorga efectos definitivos a la

¹²⁸⁸ CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA defiende una tesis similar. Entiende que la evitación de la apatridia originaria exige una interpretación amplia del artículo 17 del Código Civil que ponga en práctica el principio del *favor nationalitatis*. En CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (2017). Ser o no ser español, esa es la cuestión: criterios de interpretación, e integración, en materia de nacionalidad y extranjería. *Anuario de Derecho Civil*, 70(1), pp. 201-202.

¹²⁸⁹ VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2017). Op. cit., p. 159.

¹²⁹⁰ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000, páginas 575 a 728 (154 págs.).

¹²⁹¹ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). Op. cit., p. 126.

nacionalidad española y el expediente gubernativo no tiene efectivo constitutivo respecto a ella.¹²⁹²

En efecto, el artículo 96.2 de la LRC (y el 92.1, letra b, de la nueva que entrará plenamente en vigor en abril de 2021)¹²⁹³ establece que puede declararse la nacionalidad con valor de simple presunción a través de expediente gubernativo. La solicitud debe ser presentada por la persona interesada, pero en el caso de menores recién nacidos, lo harán sus representantes legales, e irá acompañada de los documentos probatorios que apoyen la pretensión de atribuir la nacionalidad española a aquella. Ello implica que deberá incluirse la certificación literal de nacimiento de la persona interesada, la certificación del consulado sobre la legislación aplicable en el país de nacionalidad del padre y madre para conocer la posible atribución de la nacionalidad de origen,¹²⁹⁴ la certificación de empadronamiento o de residencia a efectos de establecer la competencia del Encargado del Registro del domicilio de la persona interesada.¹²⁹⁵

Otra dificultad añadida reside en la acreditación del derecho extranjero. En este sentido, Calvo Caravaca y Carrascosa González afirman que vale cualquier elemento de prueba, sin que exista una lista cerrada de medios apropiados para ello, aunque lo habitual es recurrir a documentos públicos y oficiales.¹²⁹⁶ En efecto, es común acudir a los certificados de las oficinas consulares en España del Estado extranjero, los cuales deben cumplir los requisitos de autenticidad, mediante la correspondiente legalización o apostilla (artículos 81, 85 y 89 del RRC, y 323 de la LEC) y traducción (artículo 86 del

¹²⁹² MOYA ESCUDERO, M. (2008). Nacionalidad de los nacidos en Andalucía. En SÁNCHEZ LORENZO, S. (ed.), *La integración de los extranjeros (un análisis transversal desde Andalucía)* (págs. 411-462). Granada: Atelier, p. 451.

¹²⁹³ Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. BOE núm. 175, de 22 de julio de 2011, páginas 81468 a 81502 (35 págs.).

¹²⁹⁴ O la prueba que acredite la apatridia del padre y madre de la persona interesada. El estatuto de apátrida reconocido en España sería un documento probatorio fundamental, pero pueden valerse de cualesquiera medios probatorios documentales y periciales existan para acreditar aquella condición. Por ejemplo, documentos oficiales de las autoridades del Estado o Estados con los que tengan un mayor vínculo probable de atribución de nacionalidad (entre otros, el país de nacimiento o el antiguo país de residencia) en los que se certifique que carecen de la nacionalidad de dichos países.

¹²⁹⁵ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). Op. cit., p. 127.

¹²⁹⁶ CALVO CARAVACA, A. L. & CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2008). *Derecho Internacional Privado. Volumen I*. Granada: Comares (novena edición), pp. 319 y 321.

RRC y 144 de la LEC); y también a las oficinas consulares de España en el Estado extranjero, cuyos documentos son auténticos y no requieren legalización para surtir efectos en el Registro Civil (artículo 87 del RRC), por lo que tienen un tratamiento privilegiado y especial.

La competencia para tramitar el expediente gubernativo recae en el Encargado del Registro Civil del domicilio de la persona solicitante (artículo 335 del RRC), quien tomará una decisión en forma de auto (artículo 343 del RRC). La resolución de aquel es recurrible ante la Dirección General, cuya decisión pone fin a la vía administrativa (artículos 355 y 362 del RRC). La resolución favorable que dictamine que la persona interesada es española implica que el Encargado del Registro Civil oportuno debe expedir un certificado de nacionalidad,¹²⁹⁷ que solo acredita que la persona mencionada es española en la fecha de su expedición, y deberá anotarse la nacionalidad española al margen de la inscripción del nacimiento de la persona interesada (artículo 46 del LRC).

Antes de finalizar este apartado, conviene realizar un breve apunte sobre el registro del nacimiento en España. Los obstáculos para inscribir un nacimiento, mediante la imposición de requisitos gravosos puede impedir el pleno acceso al registro correspondiente a determinadas personas nacidas en el territorio, y derivar en una deficiente práctica de registro de nacimientos que se convierte en causa de riesgo de apatridia. En el Estado español, deben registrarse “los hechos inscribibles que afectan a los españoles y los acaecidos en territorio español, aunque afecten a extranjeros” (artículo 15 de la LRC). La inscripción del nacimiento es una obligación compartida por la dirección de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios, el personal médico o sanitario que atiende el parto, el padre, la madre, y los parientes más próximos o, en su defecto, cualquier persona adulta presente en el momento del nacimiento.¹²⁹⁸ Los centros sanitarios tienen la obligación de comunicar al Registro Civil el nacimiento en el plazo

¹²⁹⁷ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). Op. cit., p. 143.

¹²⁹⁸ Artículo 45 de la nueva Ley del Registro Civil, precepto que entró en vigor el 15 de octubre de 2015, conforme a su disposición final décima, en su redacción dada por la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.

de setenta y dos horas, y en el caso de nacimientos fuera de establecimientos médicos, o cuando no se haya remitido la información al Registro Civil en el plazo anterior, las personas obligadas a promover la inscripción dispondrán de diez días para declarar el nacimiento ante aquel (artículos 46 y 47 de la nueva Ley del Registro Civil). La inscripción tardía, pasado dicho segundo plazo, es posible, gratuita, y solo exige resolución dictada en expediente registral, en virtud del párrafo 3 del citado artículo 47.

C. Menores hallados en España con filiación indeterminada

La letra c del artículo 17.1 no contempla los únicos supuestos de apatridia que pretende prevenir el Código Civil. La letra d del mismo precepto determina que serán españoles “los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada”, una nueva regla basada en el *ius soli* que está relacionada tanto con el artículo 1.1 de la Convención de 1961 como con su artículo 2, que establece la presunción *iuris tantum* de que “un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado”. El objetivo de este precepto es claro: atribuir esa nacionalidad a menores hallados en el territorio de un país y sobre quienes se desconoce su filiación y su lugar de nacimiento. Lo hace reforzando dicha adquisición a través del *ius soli* e *ius sanguinis*, para evitar lagunas en la protección.

El fundamento de la letra d del artículo 17.1 es que no hay *ius sanguinis* que vincule al menor nacido en España con ningún otro Estado al carecer de la filiación determinada necesaria; en cambio, puede y debe haber *ius soli* con España, por ser el único país con el que existe una conexión probada (nacimiento). Se ha visto que la letra c del artículo 17 exige que el padre y madre sean apátridas o que, teniendo una nacionalidad, no puedan transmitirla de acuerdo con la legislación de sus países de origen. En el supuesto de la letra d, sin embargo, la situación de la persona nacida en España no encaja en ninguno de esos casos. Ha nacido en el territorio, pero ni su padre o madre son apátridas ni tienen una nacionalidad que no le pueden conferir; simplemente, no existe filiación que permita conectar al menor con otro país que no sea España, en virtud de su nacimiento. Por este

motivo, impera el *ius soli* y se concede la nacionalidad española de origen a estas personas.

El supuesto aquí analizado se incluyó en el Código Civil en 1954, mucho antes de que en 1982 se introdujeran las medidas para prevenir la apatridia de la letra c de este precepto. En la redacción del texto de 1954 se entendía que eran españoles “los nacidos en España de padres desconocidos”. En la reforma de 1982 este supuesto sufrió una ligera modificación: “los nacidos en España cuya filiación sea desconocida o aunque conocida respecto de uno de los padres la legislación de éste no atribuya al hijo su nacionalidad [...]”. Posteriormente, en 1990 se le dio la redacción actual, con un cambio significativo, ya que se reemplazó la frase “cuya filiación sea desconocida” por “cuya filiación no resulte determinada”. La exposición de motivos de la ley de 1990 que modificó el artículo 17 del Código Civil justificó esta alteración sobre la base de que “la expresión «filiación desconocida» se prestaba a equívocos si se la equiparaba con «filiación no inscrita», pues no ha de ser español el hijo de padres extranjeros y que siga la nacionalidad de éstos por la sola circunstancia de que la filiación, aunque probada legalmente, no figure en el Registro”, lo cual coincide con la afirmación de Fernández Masiá de que “la mera imposibilidad de inscripción no implicará que se pueda acudir a este criterio de forma automática”.¹²⁹⁹

Por otro lado, la letra d, *in fine*, establece también que “se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español”, con el objetivo de acotar al máximo los supuestos de apatridia infantil acaecidos en España.¹³⁰⁰ Con esta presunción, el menor expósito, si se emplea el término del artículo 2 de la Convención de 1961, será español de origen por operación del *ius soli* al entenderse también en este caso que cabe la presunción de que solo tiene vínculo con España, con motivo de su nacimiento. Se trata de una situación similar a la anterior. En el primer caso, hay constancia del nacimiento en España del menor, pero en ambas

¹²⁹⁹ FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2008). Op. cit., p. 41.

¹³⁰⁰ En 1982, el artículo 17 no establecía esta presunción, sino que asumía que eran españoles “los menores hallados en territorio español si no se conoce el lugar de su nacimiento ni su filiación”.

situaciones, la filiación es indeterminada. Se asemejan no obstante los dos supuestos, al atribuir la nacionalidad española de origen en ambos. La principal diferencia está en la efectividad de dicha atribución. En el primero se concede la nacionalidad automáticamente, y de forma definitiva,¹³⁰¹ mientras que, en el segundo supuesto, si bien también la atribución de la nacionalidad española es automática, se fundamenta en una presunción *iuris tantum*. No obstante, incluso en este caso podría evitarse la apatridia.

En efecto, si se conoce el nacimiento de la persona, y no es España, pero la filiación sigue siendo indeterminada, debe considerarse primeramente la nacionalidad del Estado de nacimiento, y si esta no concede su nacionalidad por *ius soli* (no se sabe quiénes son sus padres, por lo que el único vínculo con aquel Estado es el nacimiento en su territorio), se aplica el artículo 17.1, letra c.¹³⁰² En este punto, la normativa del Código Civil no se ajusta del todo a lo dispuesto en la Convención de 1961. Como se ha indicado, su artículo 2 obliga a los Estados parte a presumir que los menores hallados en su territorio han nacido en ese Estado de padre y madre con nacionalidad de dicho país. La presunción del artículo 17.1, letra d, *in fine*, no hace referencia a la nacionalidad del padre y madre.

Podría parecer que el artículo 68 de la LRC complementa al precepto del Código Civil para ajustarse a las exigencias de aquel instrumento internacional, pero no es así. Dicho artículo de la LRC determina que “en tanto no conste la extranjería de los padres, se presumen españoles los nacidos en territorio español de padres también nacidos en España”. Aquí se presume el lugar de nacimiento (territorio español) y la nacionalidad

¹³⁰¹ La doctrina se inclina por esta tesis. Así lo entienden SÁNCHEZ JIMÉNEZ y FERNÁNDEZ MASIÁ, por ejemplo. En SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. A. (2004). Op. cit., p. 225; y FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2008). Op. cit., pp. 41-42. Por el contrario, PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS defiende la teoría de la “doble función”, dominante con anterioridad a la reforma de 1982, referida al doble cometido del artículo 17.4º del Código Civil en su redacción dada por la ley de 1954 y que sirve de precedente a la actual letra d del 17.1: por un lado, atribuir la nacionalidad española de forma provisional; y atribuir la definitivamente a quien no le corresponda otra nacionalidad. En cualquier caso, no hay riesgo de apatridia ya que, si se confirma, una vez determinada la filiación, que ningún Estado le atribuye su nacionalidad, se confirma la española de origen, pero si, por el contrario, aquel país otorga su nacionalidad, solo pierde eficacia la nacionalidad española en el momento en el que se completa la adquisición de aquella otra nacionalidad. En PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Op. cit. (recurso electrónico vLex).
Atribución definitiva (dominante): SÁNCHEZ (226); MASIÁ (41-42) // “doble función”: BERNALDO (dice que no se corre riesgo de apatridia, ya que, si no es definitiva y se “pierde”, no resulta en apatridia, ya que dicha pérdida está condicionada a que se acredite la obtención de otra nacionalidad).

¹³⁰² European Network on Statelessness (2019 c). Op. cit., p. 22.

del padre y madre (española), pero no encaja con el supuesto del artículo 17.1, letra d. En este, se trata de una persona nacida en España de filiación indeterminada, mientras que el artículo 68 está previsto para la persona nacida en España, de persona determinada (padre o madre) también nacida en España, pero no consta la extranjería de esta última. Las diferencias son evidentes. Aquí la filiación está determinada, pero no así la nacionalidad del padre o madre, y tanto estos como el menor han nacido en España.

El artículo 17.1, letra d, del Código Civil requiere una modificación para transponer adecuadamente el artículo 2 de la Convención de 1961 dentro de las normas sobre nacionalidad española, ampliando la presunción, de forma que el texto indicara, por ejemplo, lo siguiente: “a estos efectos, se presumen nacidos en territorio español, *de padre y madre españoles*, los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español”. Esta adecuación a la Convención de 1961 reforzaría la atribución de la nacionalidad española de origen, en virtud del *ius soli* y del *ius sanguinis*. En efecto, en estos momentos, tal y como se ha apuntado en el párrafo anterior, el menor hallado en España con filiación indeterminada, pero cuyo lugar de nacimiento sea conocido y no sea territorio español, debe acudir a la vía del artículo 17.1, letra c, para obtener la nacionalidad española, conforme al *ius soli*. En cambio, si la presunción de la letra d, *in fine*, se extendiera a entender que su padre y madre tienen nacionalidad española, se podría atribuir la nacionalidad española del menor hallado en el territorio nacido fuera de España en virtud del *ius sanguinis* de la letra a de dicho precepto que considera personas españolas a todas aquellas nacidas de padre o madre españoles.

3.2. Personas refugiadas y apátridas

De Groot, Swider y Vonk estudian por separado el riesgo de apatridia de personas refugiadas y los peligros de la apatridia cronificada de quienes ya carecen de nacionalidad. Aquí, sin embargo, se abordan ambas situaciones conjuntamente, siguiendo la línea del análisis de la naturalización de las personas con el estatuto de apátrida en España y su comparación con quienes son titulares del estatuto de persona refugiada, con el fin de complementar dicha exposición desde el punto de vista de la prevención y

reducción de la apatridia. Sin embargo, y como se avanzaba en el anterior capítulo, esta no encuentra apoyo jurídico en la Convención de 1961, sino en la Convención de 1954; en concreto, en su artículo 32 relativo a la naturalización de personas apátridas.

Conviene comenzar este análisis con la situación de las personas con estatuto de persona refugiada en España. El artículo 34 de la Convención de 1951, en el que se fundamenta el artículo 32 antes citado, prescribe que los Estados facilitarán en todo lo posible la naturalización de las personas refugiadas en su territorio. Si bien es cierto que estas, si no son a su vez apátridas, son personas titulares de la nacionalidad del país del que han huido, su condición tiene relación con la noción de nacionalidad inefectiva y, por ende, con el concepto de apatridia *de facto* que fue tratado en el primer y tercer capítulo de este trabajo; pero también existe riesgo de apatridia *de iure*, como se expondrá a continuación.

En efecto, las personas refugiadas no apátridas no pueden ejercer los derechos y deberes de esa nacionalidad en su país de origen por motivos obvios, ya que han salido forzosamente de su país como consecuencia de la persecución sufrida. Mientras su condición de personas refugiadas perdure, su nacionalidad es inefectiva. Hasta este punto, las convenciones internacionales sobre apatridia no intervienen, salvo por la recomendación hecha en el Acta Final de la Convención de 1954 que recomienda proteger a las personas apátridas *de facto* con las disposiciones previstas para las definidas como *de iure* por dicho texto legal. Sin embargo, las personas refugiadas no pueden renovar su pasaporte ante las representaciones diplomáticas o consulares de su país de nacionalidad, puesto que esto puede suponer un motivo de cese de su estatuto, y, dependiendo de las leyes de su nacionalidad, el hecho de residir en el extranjero de forma indefinida puede implicar la pérdida *ex lege* de la nacionalidad si, por ejemplo, no manifiestan su voluntad de conservarla en el plazo que estuviese estipulado en la legislación. Esto conduce a una apatridia *de iure*.¹³⁰³ Por este motivo, es importante facilitar la adquisición de la

¹³⁰³ El artículo 41.1, letra b, de la Ley de asilo establece que cesará la condición de persona refugiada para aquella que se acoja de nuevo, “voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad”. La renovación del pasaporte puede entenderse como un acto que oficializa la estabilidad en la relación entre el Estado y la persona nacional. El contacto voluntario con las autoridades estatales cuya persecución motivó la concesión del estatuto puede considerarse una causa de su pérdida. La cuestión será distinta, sin embargo, si el agente perseguidor es un actor no estatal. En estos casos, no obstante, puede que la legislación de

nacionalidad española de las personas refugiadas, con el fin de evitar la apatridia *de facto* y la posible apatridia *de iure* ante una situación de persecución prolongada.

El artículo 22.1 del Código Civil atiende a esta necesidad reduciendo el plazo general de diez años de residencia a la mitad en el caso de personas que hayan obtenido la condición de refugiadas. No obstante, no hay consenso jurisprudencial acerca de si este plazo se extiende también a personas que gozan de protección subsidiaria.¹³⁰⁴ En principio, cabe señalar que la Convención de 1951 solo contempla el estatuto de persona refugiada, por lo que el Código Civil ha respondido al artículo 34 facilitando la naturalización de personas titulares de dicho estatuto. No obstante, en España, el estatuto de persona refugiada se encuentra dentro de la noción de protección internacional en la que también se incluye la protección subsidiaria. Una interpretación extensiva desde una perspectiva de derechos humanos aconseja la asimilación de estas figuras a este respecto, sobre todo porque la necesidad de facilitar la adquisición de la nacionalidad española obedece en ambos casos al mismo motivo: nacionalidad inefectiva y posible retirada de su nacionalidad en el futuro.

No puede llegarse a la misma conclusión respecto al tratamiento de personas reconocidas con el estatuto de apátrida en España. Ya se ha adelantado que estas personas carecen de una situación distinta del resto de personas extranjeras en general en España que les permita acceder a la nacionalidad española a través de una vía privilegiada o específica, atendiendo a las exigencias del derecho internacional. Este tiene su base en el artículo 32 de la Convención de 1954, que calca el contenido del artículo 34 de la Convención de 1951, pero con respecto a las personas apátridas en el territorio del Estado parte de dicho

nacionalidad prevea su pérdida para quienes residen en el extranjero durante un periodo de tiempo determinado, sin contemplar si quiera la posibilidad de poder manifestar la voluntad de preservarla ante las oficinas consulares o diplomáticas pertinentes.

¹³⁰⁴ Tal y como se ha avanzado en el capítulo cuarto, la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de abril de 2019 rompió con la doctrina general que diferencia claramente entre un plazo de residencia de cinco años para personas titulares del estatuto de persona refugiada y de diez años a quienes se les ha concedido protección subsidiaria. En ese sentido, afirmó que una interpretación adecuada del artículo 22 conduce a apreciar que “el plazo de residencia a cinco años para obtener la nacionalidad debe incluir, en el momento actual, a los beneficiarios de protección internacional, tanto a los que hayan obtenido el estatuto de refugiado, como el estatuto de protección subsidiaria”.

instrumento. Si el fundamento para la reducción del plazo de residencia para las personas refugiadas era válido en su caso, más lo es si cabe en el supuesto de personas apátridas, ya que se basaba en el riesgo de apatridia futuro. Las personas apátridas no están en peligro de ser apátridas. Directamente lo son. Precisamente son ellas quienes más necesitan una nacionalidad, fundamentalmente por ser las únicas carentes de ella.

La protección de una persona apátrida nunca será plena hasta la adquisición de una nacionalidad efectiva que le permita ejercer derechos y deberes de ciudadanía, aspecto clave para el pleno desarrollo de sus derechos humanos. La nacionalidad, como se ha advertido a lo largo de este trabajo, opera como un derecho humano fundamental, y la Convención de 1954 no es ajena a esta tesis. Su artículo 32 obliga a España a facilitar “en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas”. Entre otras medidas, se pide que se aceleren los trámites de naturalización y se reduzcan los gastos y obstáculos que impidan su logro. La principal barrera a la que se enfrentan las personas apátridas en España para la adquisición de la nacionalidad española es el plazo establecido para la naturalización por residencia, ya que deben someterse al general de diez años previsto para todas las personas extranjeras en general. La Convención de 1954 y la situación de las personas afectadas por la apatridia exigen una reforma urgente en este sentido, capaz de dar cumplimiento efectivo al artículo 15 de la DUDH.

Se trata de un aspecto que está estrechamente vinculado a su protección, puesto que es la nacionalidad, y no el estatuto de apátrida, la situación jurídica que ofrece un ejercicio pleno de derechos de ciudadanía, y avanza en su integración y en el logro de su sentimiento de pertenencia a una comunidad. En estos momentos, ser titular de un estatuto de apátrida en España no mejora la situación de estas personas con respecto a quienes, siendo nacionales de un tercer Estado, tienen, sin embargo, una autorización de residencia que les permita alcanzar, con el transcurso de diez años, el derecho a adquirir la nacionalidad a través de la naturalización. No obstante, España tiene la obligación de facilitar esta vía para quienes son reconocidas como personas apátridas. Contemplar el plazo general de diez años no facilita en ningún caso dicha adquisición, sino que mantiene el mismo trato para personas apátridas que para el resto de personas extranjeras en general

que no reúnen los requisitos para recibir un trato más favorable traducido en plazos más reducidos. Urge la reforma legislativa con el fin de facilitar la adquisición de la nacionalidad española de las personas reconocidas como apátridas en su territorio. El estatuto de apátrida, con independencia de los beneficios que pueda reportar a su persona titular, en ningún caso reemplaza el contenido de derechos y deberes de una nacionalidad.

Antes de terminar este epígrafe, es necesario recordar que la facilitación solicitada tanto por la Convención de 1951 como la de 1954 no se circunscribe a la disminución de plazos de residencia exigidos para solicitar la nacionalidad, sino que se hace extensiva a la aceleración de trámites, y la reducción de costes y burocracia del procedimiento. Ni las personas apátridas ni las refugiadas tienen algún tipo de trato preferencial o distinto en el acceso a la nacionalidad española a través de la naturalización, sino que deben cumplir todos los requisitos y someterse a las mismas reglas que el resto de personas extranjeras interesadas. Se trata de la acreditación de la buena conducta cívica y del suficiente grado de integración en la sociedad que han sido tratados anteriormente en este capítulo. Asimismo, las personas refugiadas y apátridas, como el resto de personas interesadas, deben pagar una tasa de 102 euros para formalizar su solicitud, la cual no incluye el precio de las pruebas de idioma y de conocimientos culturales. No existe, por lo tanto, ningún tipo de facilitación en el ordenamiento jurídico para las personas apátridas en su naturalización.

3.3. Renuncia a la nacionalidad

La renuncia a una nacionalidad es un motivo para su pérdida y, por lo tanto, puede entrañar un riesgo de apatridia. La Convención de 1961 regula este supuesto en su artículo 7, un precepto dedicado a la retirada de la nacionalidad, que incluye tanto a la renuncia propiamente dicha como a la pérdida, en contraposición a la privación de la nacionalidad que contempla en su artículo 8. La letra a del artículo 7.1 prescribe que la renuncia solo es admisible cuando la persona interesada tenga o adquiera otra nacionalidad. Esta exigencia se erige como condición indispensable para dotar de efectividad a toda renuncia de una nacionalidad. El párrafo segundo de ese precepto prevé que la renuncia requerida

para adquirir la nacionalidad de otro Estado mediante la naturalización no puede conducir a la retirada de la primera nacionalidad en tanto en cuanto no se haya obtenido o asegurado la adquisición de la nueva. La Convención de 1961 no dice nada respecto a qué sucede en el caso en que, una vez garantizada aquella concesión y habiendo perdido la anterior nacionalidad, no se lleve a cabo finalmente la adquisición definitiva de la otra nacionalidad. El ACNUR defiende que se debe ofrecer un mecanismo de recuperación automática de la primera nacionalidad en estos casos.¹³⁰⁵

El Código Civil regula la renuncia a la nacionalidad española en su artículo 24.2. No obstante, esta posibilidad no estaba contemplada en su texto hasta la reforma de 1990. Hasta entonces, aquella se perdía, pero no podía renunciarse a ella, y toda alusión a una *renuncia* aludía exclusivamente a la nacionalidad extranjera.¹³⁰⁶ Desde aquella modificación de este texto legal, la norma ampara la pérdida de la nacionalidad española con motivo de la renuncia, si esta es expresa y ha sido emitida por una persona emancipada, siempre y cuando esta tenga otra nacionalidad y resida habitualmente en el extranjero. La Convención de 1961 exige la posesión de otra nacionalidad o la garantía de que se adquirirá con el objetivo de permitir la renuncia que cause una pérdida de nacionalidad. Sin embargo, el Código Civil requiere la existencia previa de dicha nacionalidad, evitando así situaciones de apatridia, aunque sean temporales. Por otro lado, conviene recordar que el artículo 24, en su primer párrafo, prevé la pérdida de la nacionalidad española por la adquisición voluntaria de una nueva de quien reside habitualmente en el extranjero, salvo que la nacionalidad adquirida sea de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, por lo que en estos casos solo cabe la pérdida de la nacionalidad española mediante la renuncia expresa y los requisitos desarrollados en el artículo 24.3. En todo caso, ningún supuesto de pérdida voluntaria de dicha nacionalidad, recogidos todos ellos en dicho precepto, pueden derivar en situaciones de apatridia, ya que solo cabe la retirada de la nacionalidad en estos casos cuando la persona afectada posea una nacionalidad alternativa.

¹³⁰⁵ ACNUR (2020 b). Op. cit., p. 9.

¹³⁰⁶ VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Op. cit., p. 289.

3.4. Residencia en el extranjero

La Convención de 1961 tiene como objetivo prioritario reducir y prevenir situaciones de apatridia, pero ello no impide que su articulado prevea determinadas situaciones excepcionales en las que la pérdida o privación de una nacionalidad puede derivar en apatridia. En los párrafos anteriores referidos a la renuncia de la nacionalidad española se ha mencionado el artículo 7 de este instrumento internacional. En su sexto y último párrafo, la convención decreta que ninguna persona puede perder una nacionalidad que genere en ella una situación de apatridia, aunque el supuesto no esté expresamente prohibido por la Convención de 1961, salvo en los casos previstos en los párrafos 4 y 5 de dicho precepto. El primero de ellos permite la apatridia al establecer que las personas naturalizadas podrán perder su nacionalidad por residir en el extranjero por un periodo no inferior a siete años, si no declaran su voluntad de conservarla en ese plazo. El segundo habilita a los Estados para retirar la nacionalidad de quienes han nacido en el extranjero y residen fuera del territorio del país de su nacionalidad, si en el plazo de un año desde su mayoría de edad no residen en este último territorio o no se inscriben en el registro correspondiente. La pérdida de la nacionalidad en ambas situaciones puede generar apatridia. No obstante, no toda retirada de aquella por cualquiera de estos motivos conlleva necesariamente a ese resultado. Es probable que las personas afectadas sean, a su vez, nacionales del Estado en el que residen (párrafo 4) o han nacido (párrafo 5), aunque esto, como se ha dicho, es indiferente para la Convención de 1961.

Tal y como se ha adelantado en el apartado de la renuncia a la nacionalidad española, los supuestos de pérdida de dicha nacionalidad recogidos en el artículo 24 impiden la apatridia sobrevenida. Se ha hecho referencia detallada en ese espacio al artículo 24.3 relativo a la renuncia expresa, y aquí se analizará la pérdida por residencia en el extranjero relacionada con los párrafos 4 y 5 del artículo 7 de la Convención de 1961. Existen dos casos en el Código Civil que permiten la pérdida de la nacionalidad española como consecuencia de la residencia en el extranjero, aunque en ninguno de ellos es este el único elemento que la motiva.

En primer lugar, el artículo 24.1 admite la pérdida de la nacionalidad española de personas emancipadas que, residiendo en el extranjero, adquieren voluntariamente otra nacionalidad o utilizan exclusivamente la nacionalidad extranjera que les fuera atribuida con anterioridad a su emancipación.¹³⁰⁷ Además, dicha pérdida solo podrá producirse en el plazo de tres años desde que se adquiere aquella segunda nacionalidad o desde su emancipación, siempre y cuando la persona afectada no declare su voluntad de conservarla ante el Registro Civil. Como se puede observar, la residencia en el extranjero es solo uno de las circunstancias que permiten dicha pérdida. Por otro lado, el precepto exige que la adquisición de la otra nacionalidad sea voluntaria, por lo que se excluyen los supuestos en los que aquella le fue impuesta o atribuida automáticamente, sin mediar su voluntad. Asimismo, en el caso en que la retirada de la nacionalidad sea consecuencia del empleo exclusivo de la otra nacionalidad, debe interpretarse este término de manera restrictiva, tal y como se ha anunciado previamente en este capítulo en el análisis de los supuestos de pérdida voluntaria de nacionalidad. Más que una pérdida por residencia en el extranjero, se trata de una retirada de la nacionalidad española por estar en posesión de una nacionalidad extranjera, lo cual motiva que este supuesto, como el que se analiza a continuación, no permita la apatridia como respuesta a la pérdida de la nacionalidad española.

El segundo supuesto está regulado en el artículo 24.3. También aquí se exige que la persona afectada se encuentre emancipada, pero en este caso esta tiene que haber nacido y residir en otro país, y haber obtenido la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, siempre y cuando las leyes de aquel Estado les atribuyan su nacionalidad. No obstante, tal y como se contempla en el artículo 24.1, solo perderán la nacionalidad por esta vía, cuando en el transcurso de tres años desde la mayoría de edad o su emancipación no declaren ante el Registro Civil su voluntad de

¹³⁰⁷ El artículo 25.1 contempla un supuesto de pérdida involuntaria de nacionalidad española en el caso en que la persona afectada “durante un periodo de tres años utilicen exclusivamente la nacionalidad a la que hubieran declarado renunciar al adquirir la nacionalidad española”. A diferencia del artículo 24, este precepto solo permite la pérdida de la nacionalidad española que no sea de origen, pero, al igual que en los casos contemplados en aquel, no permite la pérdida resultante en situación de apatridia.

preservar la nacionalidad española. El tercer párrafo del artículo 24 exige estar en posesión de una nacionalidad que le ha sido atribuida, lo cual evita situaciones de apatridia y, a su vez, requiere interpretar el término para excluir de este supuesto a quienes han adquirido la nacionalidad de forma voluntaria, ya que la atribución está relacionada con la imposición o concesión automática de la nacionalidad. En el caso de haber adquirido la nacionalidad de forma voluntaria, estas personas podrían encajar en el ámbito de aplicación del artículo 24.1.

El Código Civil se ajusta a la normativa internacional. Por un lado, no contempla ninguna disposición similar al artículo 7.5 de la Convención de 1961 que exija la residencia en el territorio del Estado español para que la persona afectada por una posible pérdida de su nacionalidad española evite una situación de apatridia. Por otro lado, si bien es cierto que este no circunscribe la pérdida de la nacionalidad por residencia en el extranjero a las personas naturalizadas tal y como exige el artículo 7.4 de la Convención de 1961, ya que los casos del artículo 24 también afectan a las que poseen la nacionalidad española de origen, el hecho de que aquel permita la apatridia y el Código Civil evite su aparición permite concluir que sus disposiciones no solo son acordes a los estándares internacionales en materia de pérdida voluntaria de nacionalidad, sino que, además, ofrece más garantías y protección frente a la apatridia. Solo cabe reafirmar la conclusión de que en España no se permite la apatridia resultante de la pérdida voluntaria de la nacionalidad española prevista en el artículo 24 del Código Civil.

3.5. Servicio de las armas o cargo público ejercido en el extranjero

El artículo 25 del Código Civil establece dos motivos de privación o pérdida involuntaria de la nacionalidad española que, en contraste con el artículo 24, pueden convertir en apátrida a la persona afectada. A diferencia de este, las disposiciones del artículo 25 solo permiten retirar forzosamente la nacionalidad de las personas españolas que no lo sean de

origen. A pesar de ello, la norma se ajusta a la normativa internacional.¹³⁰⁸ La Convención de 1961 regula en su artículo 8 la privación de la nacionalidad, sobre la base de la regla general de que ningún Estado podrá privar de su nacionalidad “a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida” (artículo 8.1). El artículo 8.2 prevé dos excepciones, una relacionada con los artículos 7.4 y 7.5 antes mencionados, y una segunda referida a la adquisición de la nacionalidad mediante declaración falsa o fraude, situación que se abordará en el siguiente apartado. El análisis se centra ahora en el artículo 8.3, que también contempla una serie de excepciones, aunque en este caso exige a los Estados parte reservarse, en el momento de la firma, ratificación o firma del instrumento, la facultad para privar de su nacionalidad a quienes se encuentren en estos supuestos, siempre y cuando estos se encuentren ya previstos en su legislación nacional. Los motivos giran en torno al deber de lealtad de la persona con respecto al país de su nacionalidad y a la protección de sus intereses esenciales. Así, los Estados podrán privar de su nacionalidad, incluso si las personas afectadas se convierten en apátridas, si estas han prestado servicios o recibido dinero de un Estado a pesar de la prohibición expresa del país de su nacionalidad, si han obrado en contra de sus intereses fundamentales, o si han declarado su lealtad a otro país o repudiado claramente la debida al Estado de su nacionalidad (artículo 8.3, letras a, punto i y ii, y letra b). En todo caso, y esto sirve también para la privación por los motivos expuestos en el artículo 8.2, el párrafo cuarto de este precepto establece que solo será admisible la aplicación de estas excepciones conforme a la ley y garantizando la tutela judicial efectiva de las personas afectadas.

España se adhirió en 2018 a la Convención de 1961 y declaró, respecto al artículo 8.3, letra a, que “el Gobierno de España declara que se reserva el derecho a privar de la nacionalidad española a una persona cuando entre voluntariamente al servicio de las armas o ejerza cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno”. En primer lugar, eso quiere decir que España se compromete a no privar de su nacionalidad por los motivos previstos en el artículo 8.3, letra a, punto ii, y letra b; es

¹³⁰⁸ Aunque España no es parte de la Convenio Europeo sobre Nacionalidad del Consejo de Europa, conviene destacar que este texto legal establece en su artículo 5.2 el principio de no discriminación entre personas nacionales, con independencia de su modo de adquisición o atribución.

decir, no puede retirar forzosamente la nacionalidad de quien ha obrado en contra de los intereses vitales del Estado español ni ha emitido declaraciones formales de lealtad hacia otro Estado o de repudia hacia España. En segundo lugar, aunque el punto i de la letra a de dicho precepto trata de dinero, la declaración formulada por España deja claro que la privación se circunscribe a la entrada voluntaria en un ejército extranjero y el ejercicio de cargo público en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del gobierno.

En efecto, la declaración se refiere a la literalidad del artículo 25.1 del Código Civil. Debe tenerse en cuenta que este precepto contiene una serie de términos que deben ser estudiados correctamente para una aplicación correcta, y no abusiva de este mecanismo, debido al riesgo de apatridia que conlleva su uso, aunque se trata ciertamente de un supuesto que no ha sido nunca utilizado en la práctica de la retirada de la nacionalidad española.¹³⁰⁹ En todo caso, como ocurre en el campo de la retirada de la nacionalidad española, en caso de duda, deben interpretarse los motivos de pérdida de forma restrictiva, y con mayor motivo si de ellos se derivan situaciones de apatridia.¹³¹⁰ En primer lugar, se establece que la persona debe haber entrado de forma voluntaria en el ejército de un Estado extranjero, lo cual impide justificar la retirada de la nacionalidad si la persona afectada ha sido obligada a ello. Asimismo, y aunque el artículo 25 contenga la frase “en un Estado extranjero”, el ACNUR es claro al afirmar que todo aquel servicio prestado a un agente no estatal no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 8.3, letra a de la Convención de 1961 y, establece, además, que no basta con el ingreso voluntario en el servicio de armas de aquel país, sino que exista un ánimo de deslealtad hacia el Estado de su nacionalidad, de forma que, a falta de evidencias claras al respecto, no procede la privación de aquella.¹³¹¹

Todo ello sigue sin ser suficiente, sin embargo, ya que tanto el artículo 8.3 de la Convención de 1961 como el artículo 25 del Código Civil incluyen como requisito indispensable que la persona haya actuado en contra de una prohibición expresa de su

¹³⁰⁹ AMORES CONRADI, M. A. (2018). Op. cit., p. 265.

¹³¹⁰ CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (2017). Op. cit., p. 209.

¹³¹¹ ACNUR (2020 b). Op. cit., pp. 17-18.

gobierno. En la sección sobre la nacionalidad española en la que se ha abordado la pérdida involuntaria de la nacionalidad por este mismo motivo, se ha recordado que hasta la reforma del Código Civil de 1954, perdían la nacionalidad quienes actuaban de esta forma “sin licencia del Rey”; es decir, antes el permiso era exigencia para conservar la nacionalidad, mientras que actualmente la carencia de permiso permite preservarla, siempre y cuando no exista una prohibición expresa del gobierno en ese sentido. El ACNUR sostiene, además, que esta debe ser previa al acto de entrada en el ejército extranjero o en la institución pública de otro país, de forma que, si la prohibición, que debe ser individualizada ocurre con posterioridad a dicho hecho, el gobierno correspondiente debe advertir a la persona afectada con el fin de que pueda evitar voluntariamente la privación de su nacionalidad en un plazo razonable de tiempo.¹³¹²

El artículo 25 es el único precepto del Código Civil que permite la apatridia como consecuencia de la privación de la nacionalidad española. Se acaba de analizar el supuesto recogido en la letra b de su primer párrafo, y a continuación se estudiará el segundo caso, previsto en su segundo párrafo, y referido a la adquisición de la nacionalidad mediante fraude, ocultación o falsedad.

3.6. Adquisición de la nacionalidad española mediante falsedad, ocultación o fraude

Contemplado en el artículo 8.2 de la Convención de 1961, este supuesto que, como se ha adelantado, permite convertir a la persona afectada en apátrida, no requiere de la declaración formulada por los Estados parte en el momento de su firma, ratificación o adhesión para que sea plenamente operativo, si bien sí debe someterse a las exigencias del artículo 8.4 referidas a un debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

El artículo 8.2 solo determina que podrá ser privada la nacionalidad que ha sido obtenida por declaración falsa o por fraude. El ACNUR ha interpretado esta disposición para evitar abusos. Este organismo afirma que, teniendo en cuenta que la redacción de dicho precepto

¹³¹² *Ibíd.*, p. 18.

da a entender que el fraude o falsedad debe ser clave en la adquisición de la nacionalidad, no es admisible su privación cuando su concesión hubiese concurrido con independencia de la existencia de dicha conducta. Además, entiende que debe diferenciarse este supuesto del relacionado con la obtención fraudulenta de documentos que pueden aportarse en el proceso en apoyo de la solicitud; esto no es prueba en sí mismo de una adquisición fraudulenta de una nacionalidad, máxime si se considera el hecho de que es habitual que haya personas que se vean obligadas a obtener documentos de forma irregular si tienen conocimiento de que tienen derecho a una nacionalidad, y carecen de cualquier otro tipo de medio para probarlo.¹³¹³

El Código Civil, en el párrafo segundo de su artículo 25 contempla este supuesto de privación de la nacionalidad española, que solo puede ser aplicable a personas españolas que no lo sean de origen. En concreto, exige que una sentencia firme declare la concurrencia de falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de aquella, la cual decretará su nulidad. No existen más detalles acerca del procedimiento, más allá del hecho de que será el Ministerio Fiscal a quien le corresponda la legitimación activa, de oficio o a instancia de parte, que la acción de nulidad tiene un plazo de caducidad de quince años y que la declaración de nulidad en virtud de sentencia firme no tiene efectos perjudiciales para terceros. En la aplicación de esta cláusula que habilita al Estado español a privar de nacionalidad española a personas que pueden convertirse en apátridas por este motivo, deben observarse las previsiones del ACNUR señaladas en el párrafo precedente.

3.7. Otros

Se han analizado los supuestos más comunes de riesgo de apatridia, y se ha observado que la legislación sobre la nacionalidad española solo permite dos casos en los que la privación de dicha nacionalidad puede convertir a la persona afectada en apátrida. Se ha indicado, además, que ello no es contrario a la Convención de 1961, y que, incluso, la protección y las garantías frente a la apatridia del Código Civil son más amplias que las de dicho instrumento internacional. A continuación, se mostrarán más ejemplos de ello.

¹³¹³ *Ibíd.*, p. 16.

Se trata de circunstancias previstas por la convención, pero para las que las normas sobre nacionalidad española no permiten su pérdida o privación y, por lo tanto, no existe riesgo de apatridia.

3.7.1. Privación por la comisión de delitos o por traición al Estado

La Convención de 1961, además de los casos analizados que habilitan al Estado español a convertir a una persona en apátrida mediante la privación de su nacionalidad española, contempla dos supuestos más que, sin embargo, España no puede emplear como justificación a tal efecto, al no haber declarado su voluntad de reservarse dicha facultad y al no encontrarse previstos en el Código Civil. En efecto, la declaración del gobierno en el momento de adhesión a dicho instrumento hacía referencia expresa al motivo previsto en el artículo 25.1, letra b, de aquel; en concreto, a la privación en el caso en que la persona con nacionalidad española no de origen entre en el servicio de armas o ejerza cargo público en un Estado extranjero, contra la prohibición expresa del gobierno. Aunque el mensaje del gobierno se ampara en el artículo 8.3, letra a, de la Convención de 1961, especificó un motivo que se encuentra en el punto i de dicha letra. Ello implica que España no puede hacer uso del supuesto incluido en el punto ii de dicha letra, ni en la letra b de ese mismo precepto, los cuales tienen que ver con situaciones relacionadas con conductas gravemente perjudiciales para los intereses esenciales del Estado (artículo 8.3, letra a, punto ii) y con actos de deslealtad hacia aquel (artículo 8.3, letra b).

En Europa se está incrementando el uso de la privación de la nacionalidad como herramienta de seguridad como respuesta al terrorismo, y son precisamente las personas con nacionalidad derivativa, como las naturalizadas o con doble nacionalidad, las más afectadas por este tipo de política que cuenta con un amplio margen de discreción estatal.¹³¹⁴ Los casos mencionados en el anterior párrafo de la Convención de 1961 amparan este tipo de privación, especialmente el punto ii del artículo 8.3, letra a. Así lo indica el ACNUR cuando sostiene que *algunos* actos terroristas pueden encajar en el

¹³¹⁴ REYNTJENS, L. (2019). Citizenship Deprivation under the European Convention-System: A Case Study of Belgium. *Statelessness and Citizenship Review*, 1(2), pp. 263-264.

ámbito de aplicación de este motivo. En todo caso, entiende que los términos “gravemente perjudicial” e “intereses vitales” contemplan un umbral muy alto, y deben comprender actos que amenacen a la propia estructura del Estado en sí. En concreto, y con referencia al terrorismo, el ACNUR advierte de que solo los hechos consumados son admisibles bajo este supuesto de privación, y que se requieren definiciones más precisas de términos como “terrorismo”, o “pertenencia” a grupos terroristas, para evitar abusos.¹³¹⁵

La Convención de 1961 también permite la apatridia resultante de actos de deslealtad contra el Estado de su nacionalidad de la persona afectada. Así lo establece su artículo 8.3, letra b: podrán ser privadas de su nacionalidad quienes hayan “prestado juramento de lealtad o hecho una declaración formal de lealtad a otro Estado, o dado pruebas decisivas de su determinación de repudiar la lealtad que debe al Estado contratante”. El ACNUR advierte de que los actos de repudia o renuncia a una nacionalidad pueden ser habituales en los procedimientos de adquisición de otra nacionalidad, como requisito para su obtención, y que, por ello, los Estados que vayan a proceder a privar de su nacionalidad deben advertir a la persona afectada de las consecuencias de dicho acto, concediendo un plazo razonable para que, conociendo las consecuencias, pueda optar por seguir con el procedimiento o desdecirse de la declaración de renuncia emitida. Asimismo, en general, este organismo indica que el deber de lealtad que pretende proteger este precepto tiene que ver con un Estado, por lo que no cabe emplear este motivo para privar de nacionalidad a quien ofrece su lealtad a un actor no estatal extranjero, como un grupo rebelde; además, el acto de deslealtad debe ser grave, y poner un ejemplo claro en este sentido: entrarían en este artículo las personas que, durante una guerra, deserten del ejército del Estado de su nacionalidad para unirse al del Estado enemigo.¹³¹⁶

Cuando se analizaron los motivos de pérdida y privación de la nacionalidad española, se observó que la reforma del Código Civil de 1954 habilitó al Estado español para privar de nacionalidad a personas españolas que hubiesen cometido delitos de traición, delitos que comprometen la paz o la independencia del Estado, delitos contra el derecho de

¹³¹⁵ ACNUR (2020 b). Op. cit., pp. 18-19.

¹³¹⁶ *Ibíd.*, p. 22.

gentes, y delitos de piratería, tal y como se recogía en el Código Penal de 1944 y en el Fuero de los Españoles de 1945. La privación de la nacionalidad por sanción o traición fue posible durante décadas en España, precisamente hasta 2002, momento en el que el Código Civil se reformó para ajustarse al Código Penal de 1995 que eliminó la privación de la nacionalidad española como sanción. Hoy no es ya posible retirar la nacionalidad por sanción o deslealtad hacia el Estado español y, por ello, no existe riesgo de apatridia en este sentido. Solo los casos referidos más arriba y contemplados en el párrafo primero, letra b, y párrafo segundo del artículo 25 generan riesgo de apatridia al ser los únicos que permiten una privación con dicho resultado, al amparo del artículo 8.2, letra b, y 8.3, letra a, punto i, de la Convención de 1961. Ello implica, por lo tanto, que, a diferencia de otros Estados europeos, no se puede privar de la nacionalidad española a personas nacionales condenadas por delitos de terrorismo.

3.7.2. Pérdida como consecuencia de la nacionalidad dependiente

Por nacionalidad dependiente se conoce a aquella nacionalidad ligada a la de otra persona, de forma que la que posee aquella no puede oponerse a su cambio o pérdida como consecuencia de la alteración o retirada de la nacionalidad a la que está vinculada. Su ejemplo paradigmático es el de la mujer casada. Según esta figura, la mujer que contrae matrimonio con un hombre extranjero pierde su nacionalidad y adquiere la del marido de forma automática como consecuencia de aquel acto, de forma que, si el marido cambia o pierde su nacionalidad, la de la mujer también lo hace por estar vinculada a aquella.¹³¹⁷ Se trata una situación que fue común hasta la Primera Guerra Mundial,¹³¹⁸ y que afectaba a la mujer casada, y a los menores en el seno de una familia. La nacionalidad dependiente ha sido considerada una de las principales causas de apatridia durante los dos periodos de posguerra del siglo XX,¹³¹⁹ tal y como se señaló en el primer capítulo de este trabajo.

¹³¹⁷ EDWARDS, A. (2009). Op. cit., p. 43.

¹³¹⁸ International Law Association, Committee on Feminism and International Law (2000). Op. cit., p. 16.

¹³¹⁹ RÜRUP, M. (2011). Op. cit., pp. 118-120.

Tiene su fundamento en el principio de unidad familiar, desde una perspectiva de desigualdad en la que el hombre, como marido y padre, constituye el eje central de la familia. En una época en la que la doble nacionalidad era considerada una anomalía tan grave como la misma apatridia,¹³²⁰ la opción de la nacionalidad dependiente, en la que la nacionalidad del marido y padre se erigía como la única independiente de los miembros de la familia, brindaba la oportunidad para evitar aquella preocupación de la comunidad internacional relacionada con la combinación de nacionalidades en una sola persona, sobre la base del patriarcado familiar.

El Código Civil no era ajeno a esta figura. Desde su redacción original hasta 1975 contemplaba la nacionalidad dependiente de la mujer casada, y no fue hasta 1982 cuando eliminó esta con respecto a los menores.

A. Mujeres casadas

La Convención de 1961 no prohíbe la nacionalidad dependiente de la mujer, sino que ofrece garantías para evitar la apatridia como consecuencia de ella. Su artículo 5.1 se refiere específicamente al supuesto de pérdida de nacionalidad por cambio del estado civil, y establece que toda legislación que prevea el cambio de la nacionalidad a causa de dicho cambio debe condicionarse a la adquisición o posesión de otra nacionalidad. El artículo 6 refuerza ese principio en el caso de doble pérdida, es decir, cuando la retirada de una nacionalidad de una persona implique también la pérdida de la de su cónyuge. También en este caso está supeditada a la adquisición o posesión de otra nacionalidad.

Aunque en ninguno de estos preceptos se haga mención expresa a la mujer casada, la nacionalidad dependiente en este sentido era un asunto que afectaba a mujeres que contraían matrimonio con un hombre extranjero, quienes podían perder su nacionalidad de origen por adquirir forzosamente la de su marido. La terminología neutra en cuestiones de género de la Convención de 1961 contrasta con su contemporánea Convención sobre

¹³²⁰ El preámbulo del Convenio de La Haya advertía de la necesidad de evitar la doble nacionalidad, y que esta cuestión era equiparable al problema de la apatridia. Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). Op. cit., p. 128.

la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957, que poco antes había centrado sus esfuerzos en erradicar los efectos de esta figura, y en cuyo artículo 1 destacaba su principio general de que “ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer”. España no se adhirió a dicho instrumento, pero sí a la CEDAW, mecanismo esencial en este sentido que, dos décadas después, confirmó la tendencia de la comunidad internacional para abordar este asunto y poner fin a la nacionalidad dependiente. Su artículo 9 es fundamental por consagrar la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de los derechos “para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad”, y por reafirmar el principio general de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada al obligar a los Estados a garantizar que “ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”.

Como se ha dicho previamente, el Código Civil, desde su origen hasta 1975 contemplaba la figura de la nacionalidad dependiente de la mujer casada en diversas formas. En un principio, estableciendo que su nacionalidad seguía a la de su marido, sin más precisión, y ya a partir de la reforma de 1954, recogiendo diversos supuestos de pérdida derivada de la aplicación de dicha vinculación a la nacionalidad de su marido.¹³²¹ El Código Civil en 1975 especificaba claramente que “el matrimonio por sí solo no modifica la nacionalidad de los cónyuges ni limita o condiciona su adquisición, pérdida o recuperación, por cualquiera de ellos con independencia del otro”, eliminando así cualquier rastro de nacionalidad dependiente. No hay ya peligro de apatridia en España por este motivo.

¹³²¹ El artículo 22 del Código Civil según la redacción dada por la ley que reformó el Código Civil en 1954 impedía incluso a la mujer casada recuperar la nacionalidad española que hubiese perdido por este método. Solo se le permitía hacerlo si estaba separada legalmente.

B. Menores

Al igual que lo expuesto con relación a la nacionalidad dependiente de la mujer casada, la Convención de 1961 permite esta figura en el caso de menores nacidos fuera del matrimonio que poseen una nacionalidad determinada y que, con motivo del reconocimiento de la filiación por parte de un padre o madre con nacionalidad de otro país, pierden aquella por adquirir esta última. Su artículo 5.2 requiere que los Estados ofrezcan al menor afectado la facultad de recuperarla. Aquí entran en juego los principios del interés superior del menor y su derecho a una nacionalidad, ambos elementos clave de la CDN. El artículo 6 anteriormente citado también se refiere a los menores, con las mismas garantías que en el caso de la mujer casada: la pérdida de la nacionalidad de aquellos como consecuencia de la retirada de la nacionalidad de la cual la suya depende solo puede ser admisible si aquellos adquieren o poseen otra nacionalidad.

En España, el Código Civil vinculó desde un inicio la nacionalidad de los menores a la de sus padres. El artículo 18 original así lo establecía: “los hijos, mientras permanezcan bajo la patria potestad, tienen la nacionalidad de sus padres”. La alusión a la patria potestad fue una constante durante la historia legislativa de las modificaciones de las normas de nacionalidad española. En 1954, no obstante, se incluyó una disposición para evitar la apatridia sobrevenida de menores, en línea con el artículo 6 de la Convención de 1961, ya que solo se podía retirar la nacionalidad española de los hijos e hijas de un padre que hubiese perdido su nacionalidad española, siempre y cuando aquellos les correspondiese adquirir la nacionalidad del padre. Se entiende en este supuesto que la pérdida de la nacionalidad del padre se debía a la adquisición de otra nacionalidad, ya que solo así podía operar la garantía de adquisición de otra nacionalidad (la nueva del padre) de los menores para que la pérdida de la nacionalidad española surtiera efecto. En 1975 el Código Civil se ajustó en parte a lo pedido por la Convención de 1961 en su artículo 5.2, a pesar de que el Estado español no se adheriría a este instrumento hasta más de cuatro décadas después. En efecto, la redacción dada por la reforma de 1975 al artículo 25 permitía recuperar la nacionalidad española mediante el ejercicio del derecho de opción a los menores que hubiesen perdido la nacionalidad española por razón de patria

potestad. Finalmente, en 1982, se erradicó cualquier tipo de riesgo de apatridia relacionado con la nacionalidad dependiente de menores. El texto del artículo 25 cambió ese año para determinar que ningún hijo o hija perdería la nacionalidad española “por quedar sujeto a la patria potestad de un extranjero o porque quienes la ejerzan pierdan dicha nacionalidad”.

Conviene aclarar, no obstante, que el actual artículo 17.2 del Código Civil contempla un supuesto que encaja con el artículo 5.2 de la Convención de 1961. Este precepto, en 1982 estableció que “la determinación legal de la filiación respecto del padre o madre españoles producirá automáticamente la adquisición de la nacionalidad española de origen”, lo cual implicaba que el menor podía perder la nacionalidad de otro Estado, si aquel, para evitar casos de doble nacionalidad, contemplaba la retirada de su nacionalidad por la adquisición de la española del menor afectado. Sin embargo, en 1990 se dio la redacción definitiva y hoy vigente del dicho precepto, con un sentido opuesto al anterior en el caso de que la filiación se determine después de que la persona afectada cumpla la mayoría de edad. En este caso, “la filiación o el nacimiento en España (...) no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española”. Se limita la adquisición automática, pero no la obtención de la nacionalidad de origen, la cual es posible mediante el ejercicio de opción del artículo 20.1. La exposición de motivos de la Ley 18/1990 justifica este cambio por considerar la atribución automática de la nacionalidad española como “una consecuencia excesiva, y perturbadora muchas veces para el interesado”, por imponer la nacionalidad española a una persona cuya vinculación con España pueda ser muy escasa e incluso inexistente, por lo que entiende que la facultad de opción es más “respetuoso con la realidad y con el interés del afectado”. Por último, cabe destacar que la última reforma de las normas sobre la nacionalidad española abordó la situación de pérdida de la nacionalidad extranjera del menor extranjero adoptado por personas españolas, quien, en virtud del artículo 19.1 adquiere la nacionalidad española de origen de forma automática

desde el momento de la adopción. La reforma de 2015 permite a aquel menor conservar su anterior nacionalidad, la cual será reconocida en España.¹³²²

¹³²² Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015, páginas 64544 a 64613 (70 págs.).

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación se ha abordado la apatridia desde una perspectiva jurídica y social, se ha analizado detalladamente el derecho humano a una nacionalidad, y se han examinado las normas del ordenamiento jurídico español relativas a la protección de las personas apátridas, y a la prevención y reducción de la apatridia. El recorrido se ha iniciado con una descripción general de la apatridia, sus causas y sus consecuencias; posteriormente se han analizado los instrumentos internacionales sobre apatridia y el derecho a una nacionalidad, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; finalmente se ha llegado al contexto español para examinar la presencia de la apatridia en España, el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, el contenido de su protección, y las garantías existentes en las normas sobre nacionalidad española para prevenir la apatridia originaria y sobrevenida.

El fenómeno global de la apatridia ha generado menos literatura que otras ramas de los derechos humanos, y lo mismo ha sucedido en el Estado español. Sin embargo, la apatridia como materia está saliendo de su estado de letargo como muestra la actividad reciente de la comunidad internacional, gracias también al impulso del ACNUR, cuyas acciones bajo su mandato de apatridia están logrando firmes compromisos de los Estados para proteger a personas apátridas, y para prevenir y reducir las situaciones de apatridia originaria y sobrevenida en sus territorios.

En el primer capítulo se ha contextualizado la apatridia, describiendo sus características, sus principales causas y consecuencias, y se ha iniciado el recorrido de la evolución histórica del concepto de ciudadanía cuyo poder de exclusión fue heredado por la nacionalidad con el surgimiento del Estado-nación. Todo parte del motivo de pertenencia, de la naturaleza social y política del ser humano, y de la consecuente necesidad recíproca entre el individuo y la comunidad para su respectivo desarrollo. El segundo capítulo ha abordado directamente la nacionalidad como una institución que sirve como herramienta de delimitación de la soberanía personal del Estado moderno, que ha seguido su propia evolución y que ha dejado de ser un mero instrumento de dominio reservado estatal para

convertirse en un derecho individual que impone límites al margen discrecional de aquel. En el capítulo tercero se ha analizado detalladamente el contenido de los dos instrumentos internacionales de apatridia por excelencia, la Convención de 1954 y la Convención de 1961, dedicados a la protección de las personas apátridas, y a la prevención y reducción de la apatridia, respectivamente. También se ha aprovechado este espacio para conocer el mandato del ACNUR en esta materia y, en concreto, su campaña mundial para erradicar la apatridia.

Los últimos dos capítulos se han centrado en el contexto español. Se ha investigado acerca del número de personas apátridas contabilizadas en el territorio español a través de todas las fuentes disponibles, y se ha llegado a la conclusión de que no existen datos fiables debido a la divergencia entre aquellas, y de que la apatridia en España es un fenómeno migratorio, y casi exclusivamente, saharauí. También se ha conocido y examinado pormenorizadamente el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida y el contenido de este último, con el objetivo de evaluar su grado de protección. Se trata de uno de los procedimientos pioneros en el mundo y todavía hoy uno de los pocos existentes, pero no deja de tener graves deficiencias que deben ser abordadas por las autoridades.

Finalmente, se ha estudiado el ordenamiento jurídico para evaluar su ajuste a los estándares internacionales impuestos por las dos convenciones internacionales sobre apatridia y el resto de instrumentos de derechos humanos que tratan el derecho a una nacionalidad. En concreto, se han explicado los modos de adquisición, conservación, retirada y recuperación de la nacionalidad española, y las garantías existentes para prevenir la apatridia originaria y sobrevenida en el territorio, así como hasta qué punto las normas sobre la nacionalidad española facilitan su adquisición a las personas apátridas, tal y como exige la Convención de 1954.

A continuación, se destacan y se desarrollan brevemente las conclusiones principales de este trabajo, teniendo en cuenta la hipótesis de partida. Se inició esta investigación con la idea de que la apatridia es una figura residual en el derecho internacional y de que no es tampoco una cuestión prioritaria en España. El trabajo ha permitido observar que la

apatridia y el derecho a una nacionalidad tienen una presencia cada vez más significativa en el derecho internacional, y que el Estado español, por un lado, introdujo un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida poco después de adherirse a la Convención de 1954, y, por otro lado, adaptó sus normas sobre la nacionalidad española para ajustarse a la Convención de 1961, antes incluso de convertirse en uno de sus Estados parte.

Podemos confirmar la hipótesis inicial que partía de la consideración de la apatridia como una figura residual en el derecho internacional de los derechos humanos y cuyo tratamiento en España no ha sido ni sigue siendo todavía prioritario, a pesar del establecimiento de un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. En efecto, si bien es cierto que existen dos instrumentos internacionales específicos cuyo número de ratificaciones va en aumento, la apatridia no destaca en el derecho internacional más allá de esos tratados, ni tampoco en las estrategias regionales o globales de la comunidad internacional. Por otro lado, y aunque es verdad que el ordenamiento jurídico se ha ajustado a los estándares internacionales de prevención y reducción de apatridia consagrados en la Convención de 1961 antes incluso de que España depositara el instrumento de adhesión a dicho tratado, la apatridia no es una cuestión prioritaria en materia de migraciones en el Estado español. Queda mucho por hacer, sobre todo en materia de identificación y protección, incluyendo la mejora de la situación jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida, y la facilitación de la naturalización para las personas beneficiarias del estatuto tal y como recoge la Convención de 1954.

Por lo tanto, se puede afirmar que la apatridia es un fenómeno que afecta a millones de personas en el mundo que cada vez está más presente en la comunidad internacional, que hay instrumentos internacionales y regionales disponibles para ofrecer protección a esas personas, así como para prevenir y reducir la apatridia de forma eficaz, y que el Estado español, sin que la apatridia llegue a ser un asunto prioritario, ha adoptado medidas acordes con dichos mecanismos internacionales. A continuación, se destacan y se desarrollan brevemente las principales conclusiones de este trabajo.

I

La nacionalidad es un derecho humano fundamental, en el sentido de que se trata de una herramienta esencial para el ejercicio efectivo del resto de derechos humanos.

La nacionalidad, entendida como el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado y que comporta derechos y deberes recíprocos, es un poderoso instrumento de inclusión y, por ende, de exclusión. La nacionalidad es un concepto distinto, pero vinculado, a la ciudadanía, en tanto en cuanto solo pueden ser ciudadanas las personas que son nacionales, si bien no todas las personas que tienen una nacionalidad son ciudadanas del Estado en el que se encuentran. Tanto la nacionalidad como la ciudadanía son herramientas de conexión y pertenencia al Estado-nación, aunque la primera lo hace desde una perspectiva jurídica, y la segunda desde una vertiente más política. Así, la ciudadanía implica el ejercicio de derechos políticos a los que no tienen acceso determinadas categorías de personas en un país, como pueden ser los menores. La ciudadanía, por lo tanto, también tiene capacidad para excluir a personas, y así ha sido históricamente. La nacionalidad ha heredado ese poder.

En efecto, se ha visto cómo las distintas ciudadanía de las diferentes épocas comparten dicha característica. Toda comunidad implica una comunión, una unidad común, lo cual exige la existencia de personas que formen parte de ella, y símbolos que identifiquen a sus miembros. La ciudadanía era uno de esos símbolos, un privilegio que permitía a sus titulares gozar y ejercitar derechos fuera del alcance de personas no ciudadanas, excluidas de la participación política y de los asuntos públicos de la comunidad. Se trata de la historia de una exclusión que no ha cesado. Antiguamente, las mujeres, los menores, los esclavos, las personas pobres y las extranjeras eran relegadas a una segunda categoría o clase de personas. El privilegio recaía en el hombre adulto nativo. La ciudadanía se desarrolló y se reconfiguró con el paso de los siglos, pero el estatuto de privilegio perduró, así como sus principales beneficiarios: los hombres adultos y, principalmente, nativos.

La introducción de la institución de la nacionalidad fue la respuesta de la comunidad internacional westfaliana ante el surgimiento del Estado soberano moderno. Las fronteras,

clave en este nuevo orden mundial, delimitan la jurisdicción territorial. La ciudadanía, figura de unión entre la persona y la ciudad fue reconvertida en un elemento de vínculo entre esa misma persona y el Estado-nación, heredando sus características, pero ampliando su ámbito de aplicación a todo el territorio soberano. La nacionalidad, por lo tanto, se erigió como una poderosa herramienta de inclusión y asimilación propicia para el proceso de homogeneización de los Estados nacionales. La unidad cultural y lingüística buscada encontró en la nacionalidad a una aliada. Al igual que su hermana mayor, esta sirvió también para marcar espacios y fronteras invisibles con personas no deseadas. Las mujeres, los menores, las personas pobres podían ser nacionales, aunque con derechos limitados, pero las personas extranjeras seguirían siendo excluidas.

Sin embargo, en principio, todas las personas se encontrarían en igualdad de condiciones, puesto que todas tendrían una nacionalidad, y todas serían extranjeras en todos los territorios no sometidos a la soberanía del Estado de su nacionalidad. Por lo tanto, se trataría de una exclusión igualitaria, justificada. Sin embargo, hay personas que no pertenecen jurídicamente a ninguna comunidad, y, por consiguiente, son a su vez excluidas de la participación política. Son personas que se salen de los márgenes de esa delicada exclusión justificada por la soberanía estatal. Se trata de personas que son extranjeras en todos los Estados soberanos del tablero mundial. Son las personas apátridas. Resulta paradójico que un instrumento de asimilación y de anulación de diferencias individuales sea precisamente un elemento fundamental para el desarrollo personal en el mundo del derecho en el orden de los Estados modernos.

La nacionalidad tiene, por lo tanto, un triple componente. Uno jurídico, referido a su poder para introducir a sus titulares en una comunidad de pleno derecho. La nacionalidad permite a quien la posee participar en el mundo del derecho y de los derechos. Uno político, puesto que la ciudadanía solo puede ser alcanzada en plenitud por quien es, a su vez, nacional del Estado en el que quiera ejercer los derechos aparejados a aquella ciudadanía. Y, por último, uno social, relacionado con el motivo de pertenencia del ser humano, animal político para quien aquella comunidad es esencial para su desarrollo.

La *desnacionalización* es una característica clave de los derechos humanos, y se refiere al hecho de que estos recogen bienes jurídicos esenciales para toda persona por el mero hecho de serlo, con independencia del resto de circunstancias individuales, sociales o colectivas. Sin embargo, en la práctica, el proceso de *desnacionalización* de los derechos humanos es una tarea incompleta, ya que la nacionalidad de una persona determina cómo es tratada por el sistema de protección internacional de los derechos humanos, y muchos derechos solo están al alcance de personas nacionales, como el derecho de participación política.

Efectivamente, la *desnacionalización* de los derechos humanos impide garantizar su ejercicio pleno en la práctica a quienes carecen de una nacionalidad. El marco teórico no encuentra acomodo en la práctica de forma que las personas apátridas puedan estar protegidas en el disfrute de los derechos que les corresponden como personas humanas. Su verdadera protección, por lo tanto, solo puede ser completa a través de la adquisición de una nacionalidad. En el trasfondo de todo ello está el poder del Estado soberano. Su capacidad de exclusión no solo limita la participación del *otro* dentro de su comunidad política, sino que puede incluso expulsarla de la humanidad, puesto que la efectividad de los derechos humanos está condicionada a la potestad de aquel de incluir a colectivos dentro de su soberanía personal. No hay humanidad más allá del Estado. La pertenencia a una comunidad política es condición necesaria para el disfrute de los derechos que le corresponden a toda persona por el mero hecho de serlo. La nacionalidad se posiciona, nuevamente, como una poderosa herramienta de exclusión.

La propia DUDH atiende a la relevancia de la nacionalidad al incluirla en su artículo 15 como un derecho humano, aunque sin establecer a qué nacionalidad se tiene derecho, lo cual acarrea graves problemas en su implementación efectiva. En todo caso, el derecho humano a una nacionalidad se erige como un derecho humano de carácter fundamental, como ha observado el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que sirve a los Estados modernos para delimitar su soberanía personal, pero que, además, habilita a sus titulares al disfrute del resto de derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados en los ordenamientos jurídicos estatales, así como a convertirse en personas

ciudadanas y ser, por lo tanto, incluidas en el espacio de participación política de la comunidad a la que pertenecen.

II

La apatridia es un problema jurídico y humanitario de ámbito internacional que está presente en España.

Se estima que en el mundo hay más de diez millones de personas sin una nacionalidad. Son apátridas. Las cifras en España son reducidas, ya que las distintas fuentes ofrecen información que oscila entre el millar y medio y más de cuatro mil personas apátridas en el territorio, pero todas ellas reflejan un aumento significativo de personas afectadas por esta situación o que están en riesgo de serlo en los últimos años. Estas personas están excluidas de toda comunidad política reconocida por la comunidad internacional. No pertenecen. No se trata meramente de una anomalía jurídica provocada por vacíos legales de las normas de nacionalidad o prácticas deficientes estatales, sino que, en ocasiones, tiene su fundamento en la discriminación y la persecución de minorías, y conlleva graves consecuencias para los derechos humanos de quienes se ven afectadas por esta situación.

Precisamente las causas y consecuencias de la apatridia nos ofrecen información acerca de este problema jurídico y humanitario. En efecto, en ocasiones, son los conflictos de leyes de nacionalidad los que generan situaciones de apatridia. Así, los vacíos legales existentes ante una aplicación del *ius soli* y/o *ius sanguinis* que no cubre todas las opciones posibles puede generar apatridia infantil y originaria. El contexto del desplazamiento humano es propicio para favorecer la presencia de estos conflictos entre las leyes de nacionalidad del Estado de nacimiento y del Estado de la nacionalidad del padre y madre del menor. Algo parecido puede suceder en el contexto de la sucesión de Estados, en los que las distintas leyes en competencia, o su aplicación, pueden generar situaciones de apatridia sobrevenida de personas afectadas por aquella.

No obstante, la apatridia es también consecuencia de leyes discriminatorias. Las privaciones masivas de nacionalidad operadas por el régimen nacionalsocialista en Alemania o por la Italia fascista contra personas judías son claros ejemplos. No obstante,

la discriminación racial o étnica ha perdurado en el tiempo y se ha puesto en práctica en épocas más recientes, como en Zaire (etnia banyarwanda), Mauritania (“mauritanos negros”), Myanmar (rohinyás), y República Dominicana (personas de origen haitiano). Por su parte, la discriminación por motivos de género en materia de nacionalidad sigue presente en veinticinco Estados, siete de los cuales impiden de forma absoluta transmitir la nacionalidad de la madre a sus hijos e hijas, lo cual genera un importante riesgo de apatridia.

Las consecuencias de la apatridia también informan de que la apatridia es un problema de derechos humanos y no solamente una cuestión técnico-jurídica. En teoría, toda persona, por el mero hecho de serlo, es titular de todos y cada uno de los derechos humanos, y está protegida frente a cualquier acto de discriminación en su ejercicio. Se ha advertido que el derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental. Fundamentales son todos los derechos humanos, si bien este último se erige como un elemento esencial para el ejercicio efectivo de todos aquellos, ya que la teoría no se ha trasladado, desgraciadamente, a la práctica. Con ello se ha querido destacar la importancia fundamental de este derecho, por su capacidad para convertir a sus titulares en *personas humanas* legitimadas para gozar de los beneficios de la DUDH y de los tratados internacionales de derechos humanos. Todos los derechos humanos son básicos para garantizar una vida digna y el desarrollo individual y colectivo de las personas y las sociedades. Sin embargo, los derechos humanos no han sido *desnacionalizados*, es decir, no pueden ejercitarse de forma efectiva por personas que carecen de una nacionalidad. Ello implica, como se ha dicho previamente, que el derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental y habilitador.

Las personas apátridas, excluidas, están, en la práctica, fuera del mundo del derecho, y ello tiene graves consecuencias humanitarias. Quien carece de nacionalidad no puede disfrutar de derechos de ciudadanía como el sufragio activo y pasivo. Las personas apátridas tienen problemas en el acceso a la asistencia sanitaria o a la educación y a cualquier otro tipo de servicio destinado a nacionales o a quien, siendo personas extranjeras, tienen documentos de identidad necesarios como requisito para ser

beneficiarias de aquellos. Además, esta irregularidad funciona también como impedimento para la obtención de permisos de residencia y de trabajo, por lo que estas personas se ven abocadas al empleo informal y la economía sumergida para sobrevivir. La trata de seres humanos, y las situaciones de violencia y abuso sexual derivadas, son también consecuencia de la apatridia. En general, esta se encuentra estrechamente vinculada a situaciones de pobreza, desplazamiento forzado e inestabilidad social relacionadas con la exclusión social de las personas afectadas por la apatridia.

Una persona apátrida es extranjera siempre, y en todos los Estados soberanos. La carencia de documentos o certificados que prueben la identidad y otros datos informativos elementales dificulta su acceso a permisos de estancia o residencia en cualquier lugar del mundo, por lo que se ven abocadas, en su mayoría, a encontrarse en una situación administrativa irregular. Existe, por lo tanto, un grave problema jurídico, puesto que estas personas no logran realizar sus derechos humanos de forma efectiva, al no existir mecanismos que aseguren su pleno cumplimiento respecto a personas no nacionales en igualdad de condiciones que las que sí tienen la nacionalidad del Estado en el que se hallan; pero es, también, y relacionado con ello, un grave problema humanitario, ya que la inexistencia en el mundo del derecho lleva aparejada la discriminación, la marginación y la exclusión social, elementos que favorecen la cronificación de situaciones de apatridia. La exclusión, por lo tanto, no solo es consecuencia de la apatridia, sino que también opera como una de sus causas.

Efectivamente, la apatridia se cronifica a sí misma, siendo causa y a la vez consecuencia de su existencia. Las dificultades en el acceso a una nacionalidad se heredan y perpetúan intergeneracionalmente, en un círculo vicioso de exclusión, discriminación y marginación. El impacto psicológico en las poblaciones afectadas es significativo. Ser una persona sin una nacionalidad implica no pertenecer a la comunidad por excelencia en el mundo moderno. Ello implica denegar a determinadas personas el sentido de pertenencia e identidad, propiciando así sentimientos de insignificancia y de incapacidad. A la ausencia de derechos se le suma la carencia de empoderamiento.

El carácter fundamental o esencial del derecho humano a una nacionalidad se refleja así tanto en el ámbito jurídico como social o humanitario. Esta investigación permite concluir, por lo tanto, que las personas apátridas, por carecer de una nacionalidad, tienen graves problemas en el acceso y disfrute de derechos, incluso los consagrados como derechos humanos, esenciales, básicos, y ejercitables por el mero hecho de ser personas, y en su inclusión social y política dentro de las comunidades en cuyo territorio residen. El acceso a una nacionalidad efectiva les abre un mundo de oportunidades, de participación, de pertenencia, y de existencia en el mundo del derecho y social.

III

La apatridia está ganando relevancia como asunto de derechos humanos en la comunidad internacional.

Hay dos instrumentos enmarcados en el derecho internacional de los derechos humanos que tratan directamente la apatridia. La Convención de 1954 es el único mecanismo existente para la protección de personas que carecen de una nacionalidad, pero también contiene una disposición para reducir su presencia a través de la naturalización de dichas personas, ya que el estatuto jurídico que contempla para ellas no puede nunca reemplazar el ejercicio de los derechos y deberes que acarrea la titularidad de una nacionalidad. La Convención de 1961, por su parte, es la única herramienta de ámbito internacional no regional que aborda la reducción y prevención de la apatridia, con un objetivo claro de evitar la apatridia infantil, y estableciendo garantías para impedir la apatridia sobrevenida.

Además de estos tratados específicos en materia de apatridia, varios de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas abordan la cuestión, desde el punto de vista del derecho a una nacionalidad, desarrollando el artículo 15 de la DUDH. Así, por ejemplo, la CDN, en su artículo 7, o el PIDCP, en su artículo 24.3, contemplan el derecho de todo niño y niña a una nacionalidad. Ambos mecanismos forman parte del ordenamiento jurídico español y dichos preceptos sirven de complemento idóneo para reforzar la lucha contra la apatridia infantil y originaria en el Estado español.

Aunque la Convención de 1954 no contemple un procedimiento específico para el reconocimiento de personas apátridas, la protección que contiene no será del todo efectiva hasta que exista un mecanismo interno en los Estados para identificar a aquellas personas con el objetivo de ofrecerles el estatuto adecuado y conforme a las disposiciones de aquel instrumento internacional. Los Estados tienen un amplio margen discrecional en este asunto, ya que, como se ha dicho, la Convención de 1954 no impone obligaciones en este sentido. Sin embargo, no podrán argumentar ni justificar que cumplen con el espíritu y el objetivo de aquella sin el establecimiento de un procedimiento apropiado para reconocer a las personas apátridas en su territorio. España introdujo en 2001 un procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida, pocos años después de la ratificación de este instrumento. Se trata de una buena práctica que permite la identificación de personas apátridas en el territorio y garantizar el contenido de la protección de aquella convención a quienes se les concede dicho estatuto.

La Convención de 1954, además, define la apatridia *de iure*, dejando de lado la situación de las personas apátridas *de facto*, es decir, aquellas que tienen una nacionalidad, pero inefectiva. La definición del documento en español entraña problemas, puesto que no refleja el contenido de las otras dos versiones auténticas del documento. La descripción de la persona apátrida como aquella “que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, *conforme a su legislación*” restringe el ámbito de esta figura si se emplea una interpretación literal de la frase. En la lengua inglesa y en la francesa, se alude no solo a la legislación, sino a su aplicación en la práctica. El traslado que ha hecho el Estado español de esa definición a su ordenamiento ha permitido que los tribunales hayan entendido la apatridia no como la carencia de una nacionalidad, sino como la ausencia del derecho a una nacionalidad, lo cual limita el reconocimiento de personas apátridas y su protección.

Por otro lado, la apatridia *de facto* no puede ser ignorada. Se trata de personas nacionales de terceros países que se encuentran en la frontera entre las personas extranjeras en general y las personas apátridas *de iure*, es decir, en situaciones de exclusión, y sin poder ejercer los derechos de ciudadanía que le corresponden, por ser titulares de una

nacionalidad inefectiva. Las personas apátridas *de iure* no tienen esos derechos; las personas apátridas *de facto* sí, pero no pueden ejercerlos en la práctica. Hacen falta mecanismos internacionales y estatales para abordar la nacionalidad inefectiva con detenimiento, y convendría ofrecer a estas personas el estatuto jurídico contemplado por la Convención de 1954.

El Estado español es parte de ambas convenciones. Hay una tendencia reciente al alza en el número de Estados que se han adherido a cualquiera de ellas, en parte como resultado de la campaña iniciada por el ACNUR en 2014 para erradicar la apatridia en una década. Este organismo no es mencionado por ninguna de las convenciones como sí lo hace la Convención de 1951, pero, no obstante, tiene hoy un mandato de apatridia que ha permitido impulsar la actividad de la comunidad internacional en esta materia. El Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia del ACNUR complementa y desarrolla dicho mandato, e impulsa su estrategia general con el fin de eliminar todo rastro de apatridia para el año 2024. La campaña se centra en el logro de tres objetivos básicos: resolver las principales situaciones de apatridia, prevenir el surgimiento de nuevos casos de apatridia, y mejorar la identificación y protección de personas apátridas. La labor del ACNUR está siendo un éxito, no por cumplir con el fin propuesto, sino porque esta campaña ha puesto de relieve la importancia del derecho a una nacionalidad y las graves consecuencias con respecto al ejercicio de los derechos humanos de las personas apátridas, ha permitido poner en contacto a organizaciones sociales, a profesionales y personas afectadas con autoridades estatales, y ha logrado que numerosos Estados se comprometan públicamente a mejorar la situación de las personas apátridas en sus territorios y a incluir la apatridia en su agenda política.

Las causas de apatridia continúan, y el número de personas apátridas en el mundo, según datos del propio ACNUR, sigue siendo elevado e incluso incrementándose, aunque esto puede deberse a una mejor identificación de personas que ya eran apátridas y que no habían sido contabilizadas. En todo caso, la campaña es una estrategia necesaria y útil para sensibilizar a la comunidad internacional, para intercambiar conocimiento y buenas prácticas, y está sirviendo como plataforma para el trabajo en red entre organizaciones,

profesionales, comunidades de personas afectadas por la apatridia, y los propios Estados, quienes, además, y como se ha reflejado, tienen la oportunidad de emitir compromisos públicos en favor de la identificación y protección de las personas apátridas, y de la prevención y reducción de la apatridia en sus territorios.

No se va a poner fin a la apatridia en 2024, pero se están sentando las bases para la actuación conjunta entre Estados, sociedad civil y actores clave para reducir de forma efectiva la apatridia y finalmente erradicarla. Kirguistán, en 2019, fue el primer y único Estado hasta la fecha en lograrlo.

IV

La situación jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida en España es deficiente.

La identificación de personas apátridas en un territorio determinado es crucial para conocer las causas y consecuencias de su apatridia y para que, con ello, el Estado soberano diseñe e implemente medidas ajustadas a las necesidades específicas de las comunidades apátridas que se encuentran bajo su jurisdicción. La protección, y la reducción y prevención efectiva, dependen de una identificación adecuada.

Desde el punto de vista de esa protección, el Estado español introdujo en 2001 el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida. El Reglamento de apatridia se centra en la tramitación de la solicitud y solo contiene dos disposiciones relacionadas con la protección de las personas apátridas a quienes se les reconoce tal condición: el derecho de residencia y trabajo, y el derecho a la reagrupación familiar. Para conocer la verdadera extensión de estos y del resto del contenido del estatuto de apátrida, hay que acudir a la normativa de extranjería. El resto del articulado del reglamento se centra en aspectos procedimentales relativos a la solicitud, su tramitación y a la revocación y cese del estatuto de apátrida.

Teniendo en cuenta que este reglamento no contempla el estatuto jurídico de la persona que solicita su reconocimiento como apátrida, se puede concluir que la condición de

solicitante del estatuto de apátrida no reporta beneficio alguno en cuanto a protección jurídica más allá de la que tenga derecho la persona como migrante en situación regular o irregular conforme a la normativa de extranjería. Si bien es cierto que se prevé una autorización de permanencia provisional para solicitantes, su carácter potestativo (“se podrá autorizar”) no limita el alcance de aquella conclusión. La situación de las personas solicitantes del estatuto es ignorada por el Reglamento de apatridia y ello deriva en un tratamiento diferenciado con respecto a quienes solicitan protección internacional.

La Convención de 1954 solo trata la protección de las personas apátridas, sin que exista mención alguna a la situación jurídica de quienes solicitan el estatuto de apátrida en virtud de un procedimiento administrativo o judicial inexistente en dicho instrumento. La Convención de 1951 tampoco contiene disposiciones relativas a la situación jurídica de quien solicita el estatuto de persona refugiada, y, sin embargo, la Ley de asilo sí establece un régimen concreto dedicado a solicitantes de protección internacional. El reconocimiento del estatuto de persona refugiada es declarativo, por lo que se entiende la protección ofrecida por el legislador a quien solicita dicha protección: se trata de una persona que puede ser refugiada a la espera de que se le reconozca tal condición, por lo que debe tener un estatuto de protección mínima como solicitante. El reconocimiento del estatuto de apátrida es también declarativo, ya que una persona es apátrida desde el momento en el que carece de una nacionalidad, y no cuando las autoridades, en este caso, españolas, determinan que esta persona reúne los requisitos previstos por el Reglamento de apatridia. Sin embargo, las personas solicitantes del estatuto de apátrida carecen de un régimen de protección similar al de las personas que solicitan protección internacional en España; es decir, en este país, las personas que pueden ser reconocidas oficialmente como apátridas carecen de un régimen jurídico de protección específico mientras se atiende y examina su solicitud.

El procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida debe ser reformado en profundidad para garantizar la calidad de las solicitudes y una adecuada protección jurídica a las personas solicitantes. Estas deben ser documentadas como solicitantes y tener un permiso de permanencia temporal que regularice su situación y les proteja, por

ejemplo, de la expulsión del territorio por situación de estancia irregular derivada, precisamente, de la carencia de documentos que les acrediten como solicitantes y de la autorización de permanencia correspondiente. También deben recibir una autorización de trabajo pasado un tiempo razonable sin que se haya resuelto su petición. El empleo es un elemento fundamental de la integración y de la inclusión social, y permitiría a las personas solicitantes disponer de todos los recursos del sistema de acogida para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y del estatuto de apátrida, ya que hoy no pueden beneficiarse de las actuaciones orientadas a la formación profesional y el empleo.

Por otro lado, y con respecto a la solicitud, deben eliminarse las restricciones de plazos de presentación y de estancia irregular máxima, ya que la apatridia es un hecho independiente de estas circunstancias; la persona que es apátrida lo seguirá siendo, se encuentre o no con un permiso de permanencia en España y emita su solicitud dentro del plazo o fuera de él. Asimismo, también relacionado con este punto que marca el inicio del procedimiento, las personas deben tener derecho a la asistencia letrada para solicitar el estatuto, para mitigar las complejidades técnicas del formulario estandarizado y para permitir que las personas interesadas realicen una solicitud de calidad e informada. Esta, además, debería poder realizarse en puestos fronterizos. Las dificultades que entraña el actual modelo y su ajuste al derecho a la asistencia jurídica y a la posibilidad de presentar la solicitud en puestos habilitados en la frontera implican que esta podría dejar de realizarse de forma escrita para convertirse en una entrevista oral como en el procedimiento de protección internacional. En todo caso, conviene que el ACNUR tenga un papel activo como en este procedimiento en el caso del proceso que conduce al estatuto de apátrida.

Asimismo, la Audiencia Nacional sigue todavía considerando que el estatuto de apátrida les corresponde a las personas con apatridia originaria, es decir, a quienes ya nacieron apátridas, y solo cuando exista una imposibilidad jurídica de acceder a una nacionalidad; es decir, si la persona afectada tiene derecho, con independencia de los obstáculos existentes, no puede ser beneficiaria del estatuto, y tampoco si ha se ha convertido en

apátrida por la renuncia a su nacionalidad previa. Aunque el Tribunal Supremo sigue una línea jurisprudencial más garante en esta materia, la Audiencia Nacional sigue presentando posturas contradictorias con el Alto Tribunal y que apuntan a una lectura o interpretación errónea del concepto de apátrida, probablemente provocado, en parte, por la definición española de apatridia *de iure* de la Convención de 1954 y su trasposición en el Reglamento de apatridia.

El estatuto de apátrida no puede ser considerado un tipo de protección subsidiario respecto a la protección internacional. Deben existir mecanismos de derivación en los procedimientos de extranjería e incluso dentro de la propia OAR, cuando identifiquen posibles personas apátridas en cualquiera de los procesos en los que estén incurso. Ello implica dar impulso al inicio del procedimiento del estatuto de apátrida de oficio por parte de aquella, hoy prácticamente inexistente. Por otro lado, deberían establecerse canales de comunicación telemáticos entre la OAR y las personas solicitantes para favorecer el conocimiento del estado del expediente, y el cumplimiento de sus obligaciones, entre los que se incluyen la respuesta a los requerimientos.

V

El estatuto de apátrida no facilita la naturalización de las personas apátridas en España.

La adquisición de una nacionalidad es, junto con las garantías para su conservación, el camino para reducir y prevenir la apatridia. Es evidente que esta solo puede eliminarse mediante el acceso a una nacionalidad, que debe ser efectiva para evitar situaciones de apatridia *de facto*. Tal es su importancia que la Convención de 1954, centrada en la protección de las personas apátridas y no en la eliminación de la apatridia, insta a los Estados parte, en su artículo 32, a facilitar la el acceso a su nacionalidad para las personas apátridas que se hallen en su territorio.

Sería lógico entender que el Estado español, uno de los pocos que ha establecido un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, ofreciese facilidades a las personas que identifica oficialmente como apátridas para que accedan a la nacionalidad española. Sin embargo, esto no es así, y se trata de una grave deficiencia del sistema. El

artículo 22.1 del Código Civil establece un plazo general de diez años para las personas extranjeras que quieran acceder a la nacionalidad española a través de la naturalización por residencia. Existe un plazo reducido de cinco años para personas refugiadas, de dos años para nacionales de determinados países, y de un año para casos excepcionales en los que exista un mayor vínculo con el territorio español o con personas con nacionalidad española.

La facilitación prevista en la Convención de 1954 tiene su base en la Convención de 1951, y es evidente que, si el fundamento para reducir el plazo de residencia para las personas con el estatuto de persona refugiada en el acceso a la nacionalidad española es válido, al procurar de esa forma prevenir la apatridia sobrevenida, tanto *de iure* como *de facto*, que pueda derivarse de la residencia de la persona refugiada en el país de refugio, tanto o más debe serlo en el caso de personas apátridas, ya que estas no se encuentran en riesgo de apatridia, sino que directamente se hallan en dicha situación. Son estas quienes más necesitan una nacionalidad, por ser las únicas que carecen de ella. El estatuto de apátrida, con sus deficiencias, es una buena práctica del Estado español, pero no puede olvidarse que la protección que ofrece aquel no puede nunca reemplazar la proporcionada por una nacionalidad efectiva, de forma que la protección de una persona apátrida no será nunca plena hasta que adquiriera una nacionalidad que le permita ser *persona* en el ejercicio de derechos humanos y *ciudadana* en la participación de la comunidad en la que resida, todos ellos elementos claves para el desarrollo de una vida digna.

El plazo de residencia de diez años es el principal obstáculo ante el que se enfrentan las personas apátridas en su objetivo de adquirir la nacionalidad española, pero no es el único, ya que aquellas se deben cumplir los mismos requisitos que cualquier otra persona extranjera interesada, y conviene recordar que la Convención de 1954 habla de facilitación de la naturalización, que incluye la aceleración de trámites y la reducción de costes y de la burocracia durante el procedimiento.

En estos momentos, por lo tanto, ser titular del estatuto de apátrida en España no facilita la adquisición de la nacionalidad española. Simplemente habilita a quienes lo poseen, por ser a su vez titulares de un permiso de residencia, a solicitar dicha nacionalidad si reúnen

los requisitos exigidos para cualquier persona extranjera en general que sí tiene la nacionalidad de otro país. Por lo tanto, las personas apátridas carecen de trato preferencial o favorable, a pesar de la obligación de la Convención de 1954, y al hecho de que, al carecer de una nacionalidad, son precisamente estas personas las que más necesitan acceder a una. Esto evidencia que es la situación administrativa regular y no el estatuto de apátrida el elemento que se tiene en cuenta para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Ello implica que una persona apátrida no reconocida que es titular de un permiso de residencia en España debe someterse al mismo plazo y tiene las mismas *facilidades* para adquirir la nacionalidad española que una persona apátrida reconocida con aquel estatuto en España. Este solo supone un privilegio con respecto a las personas apátridas no reconocidas en situación administrativa irregular, porque estas carecen de permiso de residencia que habilita a su titular a adquirir aquella nacionalidad una vez cumplido el plazo de diez años.

La protección de una persona apátrida nunca será plena hasta la adquisición de una nacionalidad efectiva que le permita ejercer derechos y deberes de ciudadanía, aspecto clave para el pleno desarrollo de sus derechos humanos. La nacionalidad, como se ha advertido a lo largo de este trabajo, opera como un derecho humano fundamental, y la Convención de 1954 no es ajena a esta tesis. Su artículo 32 obliga a España a facilitar “en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas”. Aunque, como se ha advertido, la principal barrera a la que se enfrentan las personas apátridas en España para la adquisición de la nacionalidad española sea el plazo de diez años, aquel instrumento pide, entre otras medidas, que se aceleren los trámites de naturalización y se reduzcan los gastos y obstáculos que impidan su logro. La Convención de 1954 y la situación de las personas afectadas por la apatridia exigen una reforma urgente en este sentido, capaz de dar cumplimiento efectivo al artículo 15 de la DUDH.

Se trata de un aspecto que está estrechamente vinculado a su protección, puesto que es la nacionalidad, y no el estatuto de apátrida, la situación jurídica que ofrece un ejercicio pleno de derechos de ciudadanía, y avanza en su integración y en el logro de su sentimiento de pertenencia a una comunidad. En estos momentos, ser titular de un estatuto

de apátrida en España no mejora la situación de estas personas con respecto a quienes, siendo nacionales de un tercer Estado, tienen, sin embargo, una autorización de residencia que les permita alcanzar, con el transcurso de diez años, el derecho a adquirir la nacionalidad a través de la naturalización. No obstante, España tiene la obligación de facilitar esta vía para quienes son reconocidas como personas apátridas. Contemplar el plazo general de diez años no facilita en ningún caso dicha adquisición, sino que mantiene el mismo trato para personas apátridas que para el resto de personas extranjeras en general que no reúnen los requisitos para recibir un trato más favorable traducido en plazos más reducidos.

Conviene, por lo tanto, modificar urgentemente el Código Civil para establecer un plazo reducido para que las personas apátridas reconocidas con el estatuto puedan acceder a la nacionalidad española por residencia, y ajustar así las normas sobre nacionalidad española a la Convención de 1954, para dar cumplimiento efectivo al artículo 15 de la DUDH, y, fundamentalmente, para proteger a las personas apátridas, reduciendo de esta forma la apatridia en el territorio. El tiempo requerido no debería superar los dos años, puesto que se trata de una situación de urgencia que exige las medidas más favorables disponibles en el ordenamiento jurídico. El estatuto de apátrida, con independencia de los beneficios que pueda reportar a su persona titular, en ningún caso reemplaza el contenido de derechos y deberes de una nacionalidad.

VI

Las normas sobre nacionalidad española se ajustaban en líneas generales a las obligaciones de reducción y prevención de apatridia de la Convención de 1961 con anterioridad a que el Estado español se adhiriese a este instrumento internacional.

La última reforma de las normas sobre la nacionalidad española del Código Civil fue en 2015, tres años antes de la adhesión de España a la Convención de 1961. Eso quiere decir que todas las disposiciones sobre la materia previstas con anterioridad a la entrada en vigor de dicho instrumento en el ordenamiento jurídico siguen hoy vigentes. Los artículos dedicados a la nacionalidad española en el Código Civil han sido modificados en varias

ocasiones, principalmente durante el siglo XX. Así, la reforma de 1975 eliminó la discriminación de género, y la de 1982 introdujo una salvaguarda frente a la apatridia infantil atribuyendo la nacionalidad española por *ius soli* a quien de otro modo fuera apátrida. En ese año también se eliminó el motivo de pérdida de la nacionalidad española previsto para los menores cuando la persona titular de su patria potestad perdía también aquella.

Desde sus inicios, el Código Civil ha empleado el *ius sanguinis* como el criterio principal para la atribución de la nacionalidad española. En su redacción original estaba ya presente el *ius soli*, pero no con la amplitud con la que se aplicaba desde entonces el *ius sanguinis*. Hoy, el Código Civil sigue utilizando el *ius sanguinis* amplio como regla general de atribución de la nacionalidad, pero mezclado con el *ius soli*, el cual opera como garantía para prevenir la apatridia originaria de quienes nacen en España. Asimismo, solo permite la retirada de la nacionalidad derivativa que resulte en situación de apatridia cuando la persona afectada entre en el servicio de armas o ejerza un cargo público en un país extranjero contra la prohibición expresa del gobierno, o cuando hubiere adquirido la nacionalidad mediante falsedad, ocultación o fraude. Esto se ajusta a los casos permitidos por la Convención de 1961 como excepciones a la regla general de que toda pérdida o privación de nacionalidad no puede tener como consecuencia la apatridia de la persona afectada.

Por ello, las normas sobre la nacionalidad española se acomodan al contenido de dicho instrumento internacional, y lo hacen desde mucho antes de la adhesión estatal a esta convención. En el capítulo quinto se han estudiado los mecanismos y garantías existentes en el ordenamiento jurídico español para prevenir la apatridia en los ámbitos que generan riesgo de apatridia, como el nacimiento en España de personas de padre y madre apátridas o que no pueden transmitir su nacionalidad, el de menores nacidos en España con filiación indeterminada, el de las personas refugiadas, el caso de la renuncia a la nacionalidad española, la residencia prolongada en el extranjero, y los dos únicos casos que permiten una retirada de la nacionalidad española que resulta en apatridia: la entrada en el servicio de armas o el ejercicio de cargo público en el extranjero contra la prohibición expresa del

gobierno, y la adquisición de la nacionalidad española mediante falsedad, ocultación o fraude. También se ha hecho una breve referencia a provisiones favorecedoras de situaciones de riesgo de apatridia ya inexistentes en el Código Civil, como son la pérdida de la nacionalidad española como consecuencia de la nacionalidad dependiente de mujeres casadas y menores, y la privación de aquella por comisión de delitos o por traición al Estado.

El ordenamiento jurídico español establece garantías y mecanismos para prevenir la apatridia infantil y para evitar la apatridia sobrevenida de personas con nacionalidad española, conforme a los estándares previstos en la Convención de 1961. Con respecto a la primera, el Código Civil no permite la apatridia originaria de quien nace en el territorio español de padre o madre apátrida o que no puede transmitir su nacionalidad, y presume que ha nacido en España el menor hallado en dicho territorio con filiación indeterminada a los efectos de la aplicación del *ius soli* en su favor. La atribución de la nacionalidad española en estos casos evita, de esta forma, la apatridia infantil. Sin embargo, hay un matiz en el artículo 17.1, letra d, *in fine*, que permite concluir que el ajuste con la Convención de 1961 no es completo. Este precepto presume el nacimiento en el territorio español de los menores cuyo primer lugar conocido de estancia fuera dicho lugar. Se alude a un criterio *ius soli* cuando el artículo 2 de la Convención exige que dicha presunción se extienda a una posible aplicación del *ius sanguinis*, al obligar a los Estados a considerar que dichos menores han nacido en ese territorio, “de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado”.

Por lo tanto, se requiere una reforma de este artículo para darle el sentido pedido por la Convención de 1961, lo cual reforzaría las garantías para prevenir la apatridia originaria, tanto por la vía del *ius soli* como del *ius sanguinis*. No hay que escatimar esfuerzos para prevenir y reducir la apatridia infantil. En este trabajo se ha reiterado la importancia del derecho a una nacionalidad, y su trascendencia es aún más evidente en el contexto de niños y niñas, puesto que el derecho de todo niño y niña a una nacionalidad ha sido expresamente desarrollado por los artículos 7 y 8 de la CDN, el artículo 24.3 del PIDCP,

el artículo 29 de la CIPDTMF, y el artículo 18.2 de la CDPD, y por otros instrumentos de *soft law*.

Con respecto a la apatridia sobrevenida, el Código Civil impide que tanto la renuncia como la pérdida de la nacionalidad española pueda derivar en situaciones de apatridia. En todo caso se exige que la persona interesada por la renuncia o afectada por la pérdida posea una nacionalidad alternativa. Cuestión distinta es la de aquellas personas no nacionales que pudieran convertirse en apátridas siendo residentes en territorio español. Sin embargo, a las personas refugiadas, que pueden ser apátridas *de facto*, y que están en riesgo de convertirse en apátridas *de iure* si la legislación del Estado de su nacionalidad prevé la retirada de esta en caso de estancias prolongadas en el extranjero, se les concede un acceso a la nacionalidad española por residencia mediante un plazo reducido de cinco años para poder solicitar su adquisición. Esto difiere de la situación de las personas apátridas, como se ha apuntado en la anterior conclusión, quienes están sujetas al plazo general de diez años.

Aunque el Estado español hubiera realizado las modificaciones más esenciales en las normas sobre la nacionalidad española para prevenir y evitar la apatridia a través de sucesivas reformas legislativas, su adhesión a la Convención de 1961 era realmente necesaria para mostrar su compromiso en esta materia, lo cual favorece y refuerza la imagen de la urgencia de erradicar la apatridia en la comunidad internacional y, además, ello implica que España no puede ahora empeorar las condiciones previstas en su ordenamiento. Aunque no fuera su intención hacerlo, como demuestra su firme compromiso por reducir y prevenir la apatridia, siempre conviene contar con este instrumento internacional como garantía.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes doctrinales

- ABARCA JUNCO, A. P. & VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2007). El artículo 17.1 c) del Código Civil. ¿Mecanismo de lucha contra la apatridia o un “nuevo” modo de adquisición voluntaria de la nacionalidad española? *Revista electrónica de estudios internacionales*, 14, 1-26.
- AGAMBEN, G. (1998). *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- AIRD, S., HARNETT, H. & SHAH, P. (2002). *Stateless Children. Youth Who Are Without Citizenship*. Washington: Youth Advocate Program International.
- ALLEGUE AGUETE, P. (2001). Sobre el concepto de ciudadanía, ¿una senda ilustrada? *Jueces para la Democracia*, 41, 37-42.
- ALEINIKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. (2001). Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World. En ALEINIKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* (págs. 63-88). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- ALONSO Y ROYANO, F. (1997). La ciudad y el ciudadano en Egipto. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie II, Historia Antigua*, 10, 35-61.
- ALVARADO PLANAS, J. & DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C. (2014). *La Administración del Protectorado Español en Marruecos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. & OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2006). *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 103-128.

- (2012). Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *La Notaría*, 3, 38-59.
- ÁLVAREZ RÍO, I. & CONTRERAS-GARDUÑO, D. (2013). A Barren Effort? The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights on Jus Cogens. En HAECK, Y., MCGONIGLE, B., BURBANO-HERRERA, C. & CONTRERAS-GARDUÑO, D. (eds.), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice: Studies in Honour of Leo Zwaak* (págs. 113-131). Amberes: Intersentia.
- AMORES CONRADI, M. A. (2018). Artículo 11. En RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. & CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española, Tomo I* (págs. 257-268). Madrid: Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- ANDERSON, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Edimburgo: Verso.
- ANDRADES RIVAS, E. (2007). La ciudadanía romana bajo los Julio-Claudios. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 29, 165-208.
- (2017). La transformación de la ciudadanía romana en el fin del Imperio. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 39, 61-83.
- ANNONI, A. (2013). Nationality and social rights. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 135-152). Londres: Routledge.
- AÑÓN, M. J. (2010). Integración: Una cuestión de derechos. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 186(744), 625-638.
- ARENAS HIDALGO, N. (2002). El fenómeno de los llamados ‘refugiados medioambientales’, ¿un nuevo desafío para el derecho internacional de los refugiados? *La revitalización de la protección de los refugiados*. Universidad de Huelva, 261-275.
- (2017). Derecho Internacional y europeo de las personas refugiadas. En PÉREZ GONZÁLEZ, C., CEBADA ROMERO, A. & MARÍÑO MENÉNDEZ, F. M. (coords.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional* (págs. 177-202). Madrid: Trotta.

- ARENDT, H. (1994). We Refugees. En ROBINSON, M. (ed.), *Altogether elsewhere: writers on exile* (págs. 110-119). Winchester: Faber & Faber.
- (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2016). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- ARISTÓTELES (1988). *Política (Libro III)*. Madrid: Editorial Gredos.
- ARLETTAZ, F. (2017). Entre potestad soberana y derecho humano: la nacionalidad en el sistema americano. *Revista de Derecho*, 30(1), 179-203.
- ARMSTRONG, J. A. (1982). *Nations before Nationalism*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2018 a). La Nacionalidad y el derecho de la nacionalidad en un mundo integrado. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 21-32). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición).
- (2018 b). Pérdida y recuperación de la nacionalidad española. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 53-60). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición).
- BALIBAR, E. (2005). *Violencias, identidades y civilidad para una cultura política global*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- BATCHELOR, C. A. (1995). Stateless Persons: Some Gaps in International Protection. *International Journal of Refugee Law*, 7(2), 232-259.
- (1998). Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status. *International Journal of Refugee Law*, 10(1-2), 156-182.
- (2005). The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 22(2), 31-58.

- (2019). Assessment of the #IBelong Campaign Mid-Point and the High-Level Segment on Statelessness. *Statelessness and Citizenship Review*, 1(2), 307-314.
- BAUBÖCK, R. & PASKALEV, V. (2015). Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation. *Georgetown Immigration Law Journal*, 30, 47-104.
- BAUMEISTER, R. & LEARY, M. (1995). The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497-529.
- BIANCHINI, K. (2017). Not a level playing field – Statelessness Determination in the EU. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 20 de julio de 2017]. Recuperado de: <https://bit.ly/2YZdUbH>.
- BLACKMAN, J. L. (1998). State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality Under International Law. *Michigan Journal of International Law*, 19(4), 1141-1194.
- BLANTON, R. & FARGHER, L. (2008). *Collective Action in the Formation of Pre-Modern States*. Nueva York: Springer.
- BLITZ, B. K. (2009). *Statelessness, protection and equality* (Forced Migration Policy Briefing 3). Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- BLOOM, T. (2013). *Problematizing the Conventions on Statelessness* (Policy Report 02/01). Barcelona: United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM).
- BOLL, A. M. (2007). *Multiple Nationality and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- BORCHARD, E. (1938). Three Hague Conventions on Nationality. *The American Journal of International Law*, 32(1), 126-128.
- BRANDVOLL, J. (2014). Deprivation of nationality: limitations on rendering persons stateless under international law. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 194-216). Cambridge: Cambridge University Press.

- BROWNLIE, I. (1963). The Relations of Nationality in Public International Law. *British Year Book of International Law*, 39, 284-364.
- BÜCKEN, L. & DE GROOT, R. (2018). Deprivation of nationality under article 8 (3) of the 1961 Convention on the reduction of statelessness. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(1), 38-51.
- BUERGHEMENTAL, T., SHELTON, D. & STEWART, D. P. (2009). *International Human Rights in a Nutshell*. West Academic Publishing.
- CALVO CARAVACA, A. L. & CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2008). *Derecho Internacional Privado. Volumen I*. Granada: Comares (novena edición).
- CANÇADO TRINDADE, A. A. (2008). 'Jus Cogens': The Determination and the Gradual Expansion of its Material Content in Contemporary International Case-Law, *Curso de Derecho Internacional XXXV organizado por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos* (págs.. 3-29). Río de Janeiro, Brasil.
- CARPENTIER, J. & LEBRUN, F. (dirs.) (2018). *Breve historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASSUTO, T. (2001). Identity and nationality, en *2nd European Conference on Nationality: "Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millenium"* (págs. 41-64). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- CASTÁN TOBEÑAS. J. (2007). *Derecho civil español, común y foral. Tomo primero. Volumen segundo* (revisión de ROMÁN GARCÍA, A. M.). Madrid: Reus (decimoquinta edición).
- CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (2017). Ser o no ser español, esa es la cuestión: criterios de interpretación, e integración, en materia de nacionalidad y extranjería. *Anuario de Derecho Civil*, 70(1), 165-216.
- CHAVIS, D. M., HOGGE, J. H., McMILLAN, D. W. & WANDERSMAN, A. (1986). Sense of Community Through Brunswick's Lens: A First Tool. *Journal of Community Psychology*, 14, 24-40.
- CHRISTENSON, G. A. (2012). Liberty of the Exercise of Religion in the Peace of Westphalia. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 21, 721-761.

- COLLIS, C. (2017). Territories beyond possession? Antarctica and Outer Space. *The Polar Journal*, 7(2), 287-302.
- CÓRDOVA, R. (1953). Nationality, including Statelessness - Report on the Elimination or Reduction of Statelessness by Roberto Córdova, Special Rapporteur, A/CN.4/64. *Yearbook of the International Law Commission 1953*, vol. II, 167-195. Recuperado de: <https://bit.ly/2VV0U54>.
- (1954). Third report on the elimination or reduction of statelessness by Roberto Córdova, Special Rapporteur, A/CN.4/81. *Yearbook of the International Law Commission 1954*, vol. II, 26-41. Recuperado de: <https://bit.ly/2y2Ht0Z>.
- CORNELIUS, S. (2010). Ancient Egypt and The Other. *Scriptura*, 104, 322-340.
- DE GROOT, R., SWIDER, K. & VONK, O. (2015). Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness. Study for the LIBE Committee. Bruselas: Parlamento Europeo.
- DE LUCAS MARTÍN, J. (1996). *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- (1998). La globalización no significa universalidad de los derechos humanos (en el 50 aniversario de la Declaración del 48). *Jueces para la democracia*, 32, 3-9.
- (2003). *Globalización e identidades*. Claves políticas y jurídicas. Barcelona: Icaria.
- (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DE VITORIA, F. (1946). *Relaciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Madrid: Espasa-Calpe.
- DE VITTOR, F. (2013). Nationality and freedom of movement. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 96-116). Londres: Routledge.
- DENZA, E. (2018). Nationality and Diplomatic Protection. *Netherlands International Law Review*, 65, 463-480.

- DIENER, A. C. (2017). Re-Scaling the Geography of Citizenship. En SHACHAR, A., BAUBÖCK, R., BLOEMRAAD, I. & VINK, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (págs. 36-59). Oxford: Oxford University Press.
- DOBRIĆ, M. (2019). Rising Statelessness due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law offer Sufficient Protection? *Statelessness and Citizenship Review*, 1(1), 42-68.
- DONNELLY, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory & Practice* (2nd edition). Nueva York: Cornell University Press.
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2019). El origen de la paz internacional a través del Derecho. *Revista de la Facultad*, 10(1), 57-92.
- DUGARD, J. R. (2000). Primer informe sobre la protección diplomática, A/CN.4/506. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2000, Vol. I, Primera parte*, 215-260. Recuperado de: <https://bit.ly/2yZhrf9>.
- DUGDALE, B. E. C. & BEWES, W. A. (1926). The Working of the Minority Treaties. *Journal of the British Institute of International Affairs*, 5(2), 79-95.
- DURKHEIM, E. (1958). *Professional Ethics and Civil Morals*. Glencoe: The Free Press.
- EDWARDS, A. (2009). Displacement, Statelessness and Questions of Gender Equality under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Legal and Protection Policy Research Series, PPLAS/2009/02*.
- (2014). The meaning of nationality in international law in an era of human rights: procedural and substantive aspects. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 11-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- ERIKSEN, T. H. (1991). Ethnicity versus Nationalism. *Journal of Peace Research*, 29(3), 263-278.
- FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). Adquisición de la nacionalidad española. En PALAO MORENO, G., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (dir.), AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., LAPIEDRA ALCAMI, R., REIG FABADO, I., DE LORENZO SEGRELLES, M., *Nacionalidad y extranjería* (págs. 33-52). Valencia: Tirant lo Blanch (segunda edición).

- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (1983). La reforma del Derecho español a la nacionalidad. *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gazteiz = Vitoria-Gazteizko nazioarteko zuzenbide ikastaroak, 1*, 135-234.
- (1995). Artículo 9, apartado 10 del Código Civil: ley aplicable a los individuos que carecen de nacionalidad o la tienen indeterminada. En ALBALADEJO, M. & DÍAZ ALABART, S. (eds.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales, Tomo I, Volumen II* (págs. 429-479). Madrid: Edersa.
- FICHTE, J. G. (1922). *Addresses to the German Nation*. Chicago: The Open Court Publishing Company.
- FINK, C. (1995). The League of Nations and the Minorities Question. *World Affairs*, 157(4), 197-205.
- FISKE, S. T. (2014). *Social Beings: Core Motives in Social Psychology* (3rd edition). Princeton: Wiley.
- FORLATI, S. (2009). Discriminazione sulla base della cittadinanza e Convenzione Europea dei Diritti Umani. En DESANTI, L, FERRETI, P. & MANFREDINI, A. D. (eds.), *Per il 70. Compleanno di Pierpaolo Zamorani, Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà* (págs.. 231-245). Milán: Giuffré.
- (2013). Nationality as a Human Right. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 18-36). Londres: Routledge.
- FOSTER, M. & LAMBERT, H. (2016). Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come. *International Journal of Refugee Law*, 28(4), 564-584.
- GANCZER, M. (2015). The Right to a Nationality as a Human Right? *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, 15-33.
- GARCÍA AMADOR, F. V. (1958). State responsibility: Some New Problems, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 94(2), 369-491.
- GARRETÓN, R. (1996). Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Zaire, presentado por el Relator Especial, Sr. Roberto Garretón, en cumplimiento de la resolución 1996/77 de la Comisión. Comisión de Derechos Humanos, 54º período

de sesiones, 16 de septiembre de 1996. E/CN.4/1997/Add.1. Recuperado de: <https://bit.ly/2VCBUzg>.

- GELLNER, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- GESKE, M. (1998). Statelessness and Citizenship. En ACNUR, *NGO manual on international and regional instruments concerning refugees and human rights, European Series*, 4(2), 205-220.
- GIL-BAZO, M. T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 3-28.
- GIL RUIZ, J. M. (2017). En torno al artículo 14 de la CEDH: concepto, jurisprudencia y nuevos desafíos de (y ante) el Consejo de Europa. *Quaestio Iuris*, 10(2), 919-954.
- GIUSTINIANI, F. Z. (2016). Deprivation of nationality: In defence of a principled approach. *Questions of International Law, Zoom-in*, 31, 5-20.
- GODECHOT, J. (1988). The New Concept of the Nation and its Diffusion in Europe. En DANN, O. & DINWIDDY, J. (eds.), *Nationalism in the Age of French Revolution* (págs. 13-26). Londres: The Humbledon Press.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M. (2015). Regularización y naturalización de inmigrantes irregulares en República Dominicana. Estudio de la Sentencia 0168/13 del Tribunal Constitucional dominicano y sus efectos en materia de nacionalidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Internacional*, 19, 185-219.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (1966). Jurisprudencia española sobre cuestiones de derecho internacional público. *Revista Española de Derecho Internacional*, 99(1), 56-80.
- , FERNÁNDEZ ROZAS, J. C., & ORTIZ ARCE, A. (1980). Jurisprudencia española en materia de derecho internacional privado (1975-1979). *Revista Española de Derecho Internacional*, 32(1/3), 179-264.
- (1986). La nacionalidad española de origen. Comentario al artículo 17 del Código civil. En BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. & AMORÓS GUARDIOLA, M. (coords.), *Comentarios a las reformas de nacionalidad y tutela* (págs. 17-53). Madrid: Tecnos.

- GOODWIN-GILL, G. S. (1994). The Rights of Refugees and Stateless Persons: Problems of Stateless Persons and the Need for International Measures of Protection, paper presented to the World Congress on Human Rights, New Delhi, India, 10-15 December 1990. En SAKSENA, K. P. (ed.), *Human Rights Perspective and Challenges (in 1990 and Beyond)*. Nueva Deli: New Lancer Books.
- (2010). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Recuperado de: <https://bit.ly/3bTnAs9>.
- (2012). Convención para reducir los casos de apatridia. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Recuperado de: <https://bit.ly/2KRRi4F>.
- GREENFELD, L. (1992). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge: Harvard University Press.
- GRIZO, M. (2010). The Versailles System of Peace Treaties and Minority Protection in Southeast Europe – The Bulgarian-Greek Convention for the Exchange of Population in 1919. *Belgrade Law Review*, 58(3), 67-81.
- GYULAI, G. (2012). Statelessness in the Tower of Babel – How do you say stateless in your language? *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 20 de junio de 2012]. Recuperado de: <https://bit.ly/2xQHCos>.
- (2014). The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 116-143). Cambridge: Cambridge University Press.
- HABERMAS, J. (1987). *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- HAILBRONNER, K. (2006). Nationality in public international law and European law. En BAUBÖCK, R., ERSHØLL, E., GROENENDIJK, K., & WALDRAUCH, H. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policy and Trends in 15 European States, Volume I: Comparative Analyses* (págs. 35-104). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- HANLEY, W. (2014). Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law. *The European Journal of International Law*, 25(1), 321-327.

- HANNUM, H. (1998). The UDHR in National and International Law. *Health and Human Rights*, 3(2), 144-158.
- HARDY, D. (2013). The Hundred Years War and the 'Creation' of National Identity and the Written English Vernacular: A Reassessment. *Marginalia*, 17, 18-31.
- HARVEY, A. (2010). Statelessness: The 'de facto' Statelessness Debate. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 24(3), 257-264.
- HEATER, D. (2004). *A Brief History of Citizenship*. Nueva York: New York University Press.
- HENRARD, K. (2018). The Shifting Parameters of Nationality. *Netherlands International Law Review*, 65, 269-297.
- HERDER, J. G. (2002). *Philosophical Writings*. Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, M. (1985). Las Cortes españolas ante la abolición de la esclavitud en las Antillas (Opinión institucional ante un tema de política social). *Quinto Centenario*, 8, 15-36.
- HIGGINS, R. (1994). *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Clevedon Press.
- HOBBSBAWM, E. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- HOMBRADOS MENDIETA, M. I. (2011). Sentido de comunidad. En FERNÁNDEZ, I., MORALES, J. F. & MOLERO, F. (coords.), *Psicología de la intervención comunitaria* (págs.. 97-128). Bilbao: Desclee de Brouwer.
- HONOHAN, I. & ROUGIER, N. (2018). Global Birthright Citizenship Laws: How Inclusive? *Netherlands International Law Review*, 65, 337-357.
- HORRACH MIRALLES, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Factótum*, 6, 1-22.
- HUDSON, M. O. (1952). Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Manley O. Hudson, Special Rapporteur, A/CN.4/50. *Yearbook of the International Law Commission 1952, vol. II*, 8-24. Recuperado de: <https://bit.ly/358XuhW>.

- HUMPHREY, J. P. (1976). The International Bill of Rights: Scope and Implementation. *William & Mary Law Review*, 17(3), 527-541.
- JALUŠIČ, V. & DEDIĆ, J. (2007). (The) Erasure. Mass Human Rights Violation and Denial of Responsibility: The Case of Independent Slovenia. *Human Rights Review*, 9, 93-108.
- JEFFERIS, D. C. (2012). Institutionalizing Statelessness: The Revocation of Residency Rights of Palestinians in East Jerusalem. *International Journal on Refugee Law*, 24(2), 202-230.
- KEDOURIE, E. (1960). *Nationalism*. Londres: Hutchinson University Library.
- KINGSTON, L. N. (2017). Worthy of rights: statelessness as a cause and symptom of marginalization. En BLOOM, T., TONKISS, K. & COLE, P. (eds.), *Understanding Statelessness* (págs. 17-34). Nueva York: Routledge.
- KLEIN, D. F. (1988). A Theory for the Application of the Customary International Law of Human Rights by Domestic Courts. *Yale Journal of International Law*, 13, 332-365.
- KOHN, H. (1965). *Nationalism: Its Meaning and History*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company.
- LAMARR, K. (2018). Jurisprudence of Minority Rights: The Changing Contours of Minority Rights. *Proceedings of the Research Association for Interdisciplinary Studies, March 26-27, 2018*, 165-180.
- LAMBERT, H. (2014). Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1(2) of the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series PPLA/2014/01*.
- LAUTERPACHT, H. (1948). The Nationality of Denationalized Persons. *Jewish Yearbook of International Law*, 168-185.
- (1968). *International Law and Human Rights*. Londres: Archon Books.
- (1979). Foreword to the First Edition. En WEIS, P., *Nationality and Statelessness in International Law*. Países Bajos: Stijhoff and Noordhoff.

- (1982). *The Development of International Law by the International Court*. Cambridge: Grotius Publications Limited.
- LECLERC, P. & COLVILLE, R. (2007). In the Shadows. *Refugee Magazine*, 147(3), 4-15. Recuperado de: <https://bit.ly/2yiMz9u>.
- LIEBICH, A. (2008). Minority as Inferiority: Minority Rights in Historical Perspective. *Review of International Studies*, 34(2), 243-263.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). *El derecho de asilo*. Madrid: Trotta.
- LÓPEZ MARTÍN, A. G. & PEREA UNCETA, J. A. (2018). *Creación de Estados, Secesión y Reconocimiento*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LYNCH, M. & BLITZ, B. K. (2011). Summary and conclusions. En BLITZ, B. K. & LYNCH, M. (eds.), *Statelessness and Citizenship: A Comparative Study on the Benefits of Nationality* (págs- 194-208). Cheltenham: Edward Elgar.
- MARTÍNEZ ATIENZA, G. (2012). *Comentarios al Código de Extranjería*. Barcelona: vLex [recurso electrónico].
- MASLOW, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- McADAM, J. (2010). ‘Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law. *University of New South Wales Law Research Paper No. 2010-2*.
- McBRIDE, M. (2009). Anatomy of a Resolution: The General Assembly in UNHCR History. *New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 182*. Recuperado de: <https://bit.ly/3aYdLrm>.
- MACKLIN, A. (2014). Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. *Queen’s Law Journal*, 40(1), 1-54.
- MANBY, B. (2009). Mass denationalization and expulsion. En OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Struggles for Citizenship in Africa* (págs. 96-108). Open Society Justice Initiative.
- MANDAL, R. (2003). Political Rights for Refugees. *Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/04*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Spj6ln>.

- MANLY, I. (2014). UNHCR's mandate and activities to address statelessness. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 88-115). Cambridge: Cambridge University Press.
- MARÍN LÓPEZ, A. (2002). Sucesión de Estados y cambios de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 28, 125-170.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (1983). El concepto de refugiado en un contexto de derecho internacional general. *Revista Española de Derecho Internacional*, 32(2), 337-369.
- MARTIN, T. R. (2000). *Ancient Greece: From Prehistoric to Hellenistic Times*. New Haven: Yale University Press.
- MARX, K. (2017). *Llamando a las puertas de la revolución: Antología*. Barcelona: Penguin Clásicos.
- MASSEY, H. (2010). UNHCR and *De Facto* Statelessness. *Legal and Protection Policy Research Series, LPPR/2010/01*. Recuperado de: <https://bit.ly/2zrGQhP>.
- MERCADER UGUINA, J. R. (2007). Indocumentados. En RAMOS QUINTANA, M. I. (dir.), & ROJAS RIVERO, G. P. (cord.), *Comentarios al Reglamento de Extranjería* (págs. 649-659). Valladolid: Lex Nova.
- MIAJA DE LA MUELA, A. (1956). La nueva ordenación española de la nacionalidad (Ley del 15 de julio de 1954). *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 8(1), 79-119.
- MILLER, B. (2011). *Antropología cultural*. Madrid: Pearson Educación.
- MILLER, D. (1995). *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- MOLNAR, T. (2016). After 60 Years: The International Legal Regime Protecting Stateless Persons – Stocktaking and New Tendencies. En PAZARTZIS, P., GAVOUNELI, A. G. & PAPADAKI, M. (eds.), *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade* (págs. 67-88). Oxford: Bloomsbury Publishing.
- MORGADES GIL, S. (2016). Refugiado. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, 231-249.

- MOYA ESCUDERO, M. (2008). Nacionalidad de los nacidos en Andalucía. En SÁNCHEZ LORENZO, S. (ed.), *La integración de los extranjeros (un análisis transversal desde Andalucía)* (págs. 411-462). Granada: Atelier.
- MYRIAM WYMAN, K. (2012). Sinking States. En COLE, D. H. & OSTROM, E. (eds.), *Property in Land and Other Resources* (págs. 439-469). New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy.
- NICOLETTI, M. (2014). *Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne. Rapport général (Turin, 17-18 octobre 2014)*. Consejo de Europa. Recuperado de: <https://bit.ly/3f1ZqNY>.
- NOY, D. (2000). *Foreigners at Rome: Citizens and Strangers*. Londres: Duckworth.
- O'CALLAGHAN MUÑOZ, X. (2004). *Código Civil comentado y con jurisprudencia*. Madrid: La Ley (cuarta edición).
- O'CONNELL, D. P. (1967). *State Succession in Municipal Law and International Law, Vol. I*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OPPENHEIM, A. L. (1977). *Ancient Mesopotamia. Portrait of a Dead Civilization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- OPPENHEIM, L. F. L. (1905). *International Law, A Treatise, Vol. I, Peace*. Londres, Nueva York y Bombay: Longmans, Green, and Co.
- ORAÁ, J. & GÓMEZ ISA, F. (1997). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- ORWELL, G. (1947). *The English People*. Londres: Collins.
- OWEN, D. (2018). On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights. *Netherlands International Law Review*, 65, 299-317.
- PAINE, M. (2007). *Ancient Greece*. Harpenden: Pocket Essentials.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2003). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos (novena edición).

- PELLET, A. (2006). Comments in Response to Christine Chinkin and in Defense of *Jus Cogens* as the Best Bastion against the Excess of Fragmentation. *Finnish Yearbook of International Law*, 27, 83-90.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2004). Tomo I, Volumen 3º: Artículos 17 a 41 del Código Civil (2ª edición). En ALBALADEJO, M. & DÍAZ ALABART, S. (eds.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales* (recurso electrónico vLex). Madrid: Edersa.
- PETERS, A. (2010). Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty, and Fair Principles of Jurisdiction. *German Yearbook of International Law*, 53, 623-725.
- PLATÓN (1871). Gorgias o de la retórica. En *Obras completas de Platón, Tomo V*, edición de Patricio Azcárate (págs. 113-282). Madrid: Medina y Navarro.
- POO, M-C. (2005). *Enemies of Civilization: Attitudes Toward Foreigners in Ancient Mesopotamia, Egypt and China*. Nueva York: State University of New York Press.
- PRAK, M. (2018). Formal Citizenship. En PRAK, M. (ed.), *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World, c. 1000-1789* (págs. 27-49). Cambridge: Cambridge University Press.
- PRAKASH SINHA, S. (1971). *Asylum and International Law*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- PREECE, J. J. (1998). *National Minorities and the European Nation-States System*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2005). *Minority Rights: Between Diversity and Community*. Cambridge: Polity Press.
- RADNAI, N. (2017). Statelessness determination in Europe: Towards the Implementation of Regionally Harmonised National SDPs. *Institute on Statelessness and Inclusion's Statelessness Working Paper Series No. 2017/08*.
- RAJAN, S. (2017). International Surrogacy Arrangements and Statelessness. En Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2017), *World's Stateless Report* (págs. 374-384). Recuperado de: <https://bit.ly/2S8qRMe>.

- RELAÑO PASTOR, E. (2004). Los continuos cambios de la política de inmigración en España. *Migraciones Internacionales*, 2(3), 110-141.
- RENAN, E. (1882). *¿Qué es una nación?* [ed. digital de Franco Savarino, 2004]. Recuperado de: <https://bit.ly/2KDLsUI>.
- RETSÖ, J. (2006). The Concept of Ethnicity, Nationality and the Study of Ancient History. *Topoi*, 14(1), 9-17.
- REYNTJENS, L. (2019). Citizenship Deprivation under the European Convention-System: A Case Study of Belgium. *Statelessness and Citizenship Review*, 1(2), 263-282.
- ROBINSON, N. (1955). *Convention Relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation, A Commentary by Neremiah Robinson*. Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress 1955. Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997. Recuperado de: <https://bit.ly/2SoQQiu>.
- RODRÍGUEZ BENOR, A. (2009). El criterio de conexión para determinar la ley personal: un renovado debate en Derecho Internacional Privado. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2(1), 186-202.
- ROMÁN, E. (2010). *Citizenship and Its Exclusions. A Classical, Constitutional, and Critical Race Critique*. Nueva York: New York University Press.
- ROOSEVELT, E. (1948). Statement to the United Nations' General Assembly on the Universal Declaration of Human Rights, 9 December 1948. *United States Department of State Bulletin* 19, p. 751.
- RUDAN, D. (2013). Nationality and political rights. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 117-134). Londres: Routledge.
- RUIZ GONZÁLEZ F. J. (2012). La Rusia caucásica y la relación de la Federación con el Cáucaso Sur. *Cuadernos de estrategia*, 156, 181-215.
- RUIZ MIGUEL, C. (2010). Las obligaciones legales de España como potencia administradora del Sahara Occidental. *Anuario español de Derecho Internacional*, 26, 303-331.

- RÜRUP, M. (2011). Lives in Limbo: Statelessness After Two World Wars. *Bulletin of the German Historical Institute*, 49, 113-134.
- SACK, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAFRAN, W. (1997). Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community. *International Political Science Review*, 18(3), 313-335.
- SAMMARTINO, A. H. (2010). *The Impossible Border: Germany and the East, 1914-1922*. Nueva York: Cornell University Press.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. A. (2004). El *status* jurídico del hijo de extranjeros nacido en España. Nacionalidad y normativa de extranjería. *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, 22, 223-237.
- SCHMITT, C. (2007). *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SÉNATUS, K. (2018). República Dominicana y la privación arbitraria del derecho a la nacionalidad de las personas de origen haitiano conforme a la Sentencia TC/0168/13. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 13, 399-422.
- SHACHAR, A. (2009). *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. Cambridge: Harvard University Press.
- SHEARER, I. & OPESKIN, B. (2012). Nationality and Statelessness. En OPESKIN, B., PERRUCHOUD, R. & REDPATH-CROSS, J. (eds.), *Foundations of International Migration Law* (págs. 93-122). Cambridge: Cambridge University Press.
- SHERWIN-WHITE, A. N. (1996). *The Roman Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- SIEYÈS, E. J. (1963). *What is the Third Estate?* Londres: Pall Mall Press.
- SINCLAIR, R. K. (1988). *Democracy and Participation in Athens*. Nueva York: Cambridge University Press.

- SIRONI, A. (2013). Nationality of individuals in public international law: a functional approach. En ANNONI, A. & FORLATI, S. (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law* (págs. 54-75). Londres: Routledge.
- SMITH, A. D. (1988). *The Ethnic Origin of Nations*. Malden: Blackwell.
- (2002). When is a Nation? *Geopolitics*, 7(2), 5-32.
- SOKOLOFF, C. (2005). Denial of Citizenship: a challenge to human security. *Advisory Board on Human Security*.
- SOLANES CORELLA, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 77-102.
- (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 7, 181-210.
- (2016 a). Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 32, 145-184.
- (2016 b). Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea. *Documentación social*, 180, 149-166.
- (2018). The Political, Legal and Moral Scope of the Universal Declaration of Human Rights: Pending Issues. *The Age of Human Rights Journal*, 11, 1-23.
- (2019). La discriminación racial o étnica: marco jurídico, formas y protección. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 35-67.
- SOUTHWICK, K. & LYNCH, M. (2009). *Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness*. Washington, DC: Refugees International.
- SPIRO, P. J. (2003). Political Rights and Dual Nationality. En MARTIN, D. A. & HAILBRONNER, K. (eds.), *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects* (págs. 135-153). La Haya: Kluwer Law International.
- SPITÁLSZKY, A. (2017). Denial and denigration: How discrimination feeds statelessness. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 17 de octubre de 2017]. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y2w4ZT>.

- STUBBS, W. (1887). *Seventeen Lectures on the Study of Medieval and Modern History and Kindred Subjects*. Oxford: The Clarendon Press.
- SWANN, W. B. & BOSSON, J. K. (2010). Self and Identity. En FISKE, S. T., GILBERT, D. T. & LINDZEY, G. (eds.), *Handbook of Social Psychology, Volume I* (págs. 589-628). Princeton: Wiley.
- SWIDER, K. (2015). States as a root cause of statelessness. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 28 de mayo de 2015]. Recuperado de: <https://bit.ly/2W09fDf>.
- (2019). Hoti v. Croatia: European Court of Human Rights Landmark Decision on Statelessness. *Statelessness and Citizenship Review*, 1(1), 184-190.
- TAJFEL, H. & TURNER, J. C. (1979). The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. En JOST, J. T. & SIDANIS, J. (eds.), *Key readings in social psychology. Political psychology: Key readings* (págs. 276-293). Nueva York: Psychology Press.
- TOMIĆ, Đ. (2007). How to Define a Nation? Nations and Nationalism as a Subject of Scientific Research. *Nation as a Problem or Solution & Historical Revisionism in Serbia*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VYYPE0>.
- TUCKER, J. (2014). Questioning *de facto* Statelessness by Looking at *de facto* Citizenship. *Tilburg Law Review*, 19, 276-284. Recuperado de: <https://bit.ly/2Tb1Xfi>.
- TURNER, B. S. (1993). Outline of a Theory of Human Rights. En TURNER, B. S. (ed.), *Citizenship and Social Theory* (págs. 162-190). Londres: Sage Publications.
- VAN HEUVEN GOEDHART, M. G. J. (1954). The Problem of Refugees. En *Académie de Droit International, Recueil des cours 1953, Vol. 83* (págs. 265-371). Leiden: A. W. Sijthoff.
- VAN WAAS, L. (2007). The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 25(3), 437-458.
- (2008). *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. Amberes: Intersentia.

- (2009). Nationality and Rights. En BLITZ, B. K. & LYNCH, M. (eds.), *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study* (págs. 20-37). Oxford: Oxford Brookes University.
- (2014 a). *Addressing the Human Rights Impact of Statelessness in the EU's External Action*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- (2014 b). The UN Stateless conventions. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 64-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- (2014 c). The World's Stateless: a new report on why size does and doesn't matter. *European Network on Statelessness* [artículo de blog de 15 de diciembre de 2014]. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wf3rap>.
- VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2017). Reflejos de la «idea de integración» en las normas de extranjería y de nacionalidad. Especial referencia al nacido en España hijo de extranjeros. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2, 147-163.
- VATTEL, E. (1920). *El derecho de gentes o principios de la ley natural, aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos, Tomo I*. Madrid: Imprenta de I. Sancha.
- (2008). *The Law of Nations, Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Nature Law and on Luxury*. Indianápolis: Liberty Fund.
- VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidad y cambios más importantes. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gazteiz = Vitoria-Gazteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko herremanen ikastaroak*, 1, 275-313.
- WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- WEIL, P. (2001). Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws. En ALEINKOFF, T. A. & KLUSMEYER, D. B. (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* (págs. 17-35). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2008). *How to Be French: Nationality in the Making since 1789*. Durham: Duke University Press.

WEIS, P. (1961). Statement by Dr. P. Weis son Friday, 25 Aug. 1961 on the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness.

——— (1979). *Nationality and Statelessness in International Law*. Países Bajos: Stijhoff and Noordhoff.

WEISSBRODT, D. & COLLINS, C. (2006). The Human Rights of Stateless Persons. *Human Rights Quarterly*, 28(1), 245-276.

WHITE, R. M. (2001). How Does Nationality Integrate? En 2nd *European Conference on Nationality: “Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millenium”* (págs. 195-198). Estrasburgo: Consejo de Europa.

ZERNATTO, G. (1944). Nation: The History of a Word. *The Review of Politics*, 6(3), 351-366.

ZILBERSCHATS, Y. (2002). *The Human Right to Citizenship*. Nueva York: Transnational Publishers.

ZIEMELE, I. (2014). State succession and issues of nationality and statelessness. En EDWARDS, A. & VAN WAAS, L. (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (págs. 217-246). Cambridge: Cambridge University Press.

ZURITA MARTÍN, I. (2018). El interés superior del menor en el caso de los hijos nacidos en España de madres que no transmiten su nacionalidad por aplicación del derecho islámico. En particular, la reforma del derecho marroquí. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 10(1), 510-523.

2. Fuentes normativas

2.1. Instrumentos internacionales

2.1.1. Sociedad de Naciones

Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws (1930). Sociedad de Naciones. La Haya, 12 de abril de 1930. *League of Nations Treaty Series*, vol. 179, p. 89. Recuperado de: <https://bit.ly/357tB1N>. [nota 386]

Protocol relating to a Certain Case of Statelessness (1930). Sociedad de Naciones. La Haya, 12 de abril de 1930. *League of Nations Treaty Series*, vol. 179, p. 115. Recuperado de: <https://bit.ly/357tB1N>.

Convention relating to the International Status of Refugees (1933). Sociedad de Naciones, 28 de octubre de 1933. *League of Nations Treaty Series*, vol. CLIX No. 3663. Recuperado de: <https://bit.ly/2YmMQDb>.

Acts of the Conference for the Codification of International Law, Held at The Hague from March 13th to April 12th, 1930, Vol. I, Plenary Meetings, C.351, M.145, 1930, Vol. I, p. 163. Recuperado de: <https://bit.ly/3bJtifU>.

2.1.2. Naciones Unidas

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Resolución 217 A (III) de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 1948, A/RES/217A(III). Recuperado de: <https://bit.ly/2KFws8x>.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Adoptada en virtud de la Resolución 429 (V) de la AGNU de 14 de diciembre de 1950. *Serie Tratados de Naciones Unidas*, N° 2545, Vol. 189, p. 137. Recuperado de: <https://bit.ly/35r34wF>.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Adoptada en virtud de la Resolución 526 A (XVII) del ECOSOC de 26 de abril de 1954. *Serie Tratados de Naciones Unidas* N° 5158, Vol. 360, p. 117. Recuperado de: <https://bit.ly/2ShilKV>.

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957). Resolución 1040 (XI) de la AGNU, adoptada el 29 de enero de 1957, A/RES/1040 (XI), *Serie Tratados de Naciones Unidas* N° 4468, Vol. 309, p. 65. Recuperado de: <https://bit.ly/2W5Bfpl>.

Declaración de los Derechos del Niño (1959). Resolución 1386 (XIV) de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 1959, A/RES/1386(XIV). Recuperado de: <https://bit.ly/3bMaDQF>.

Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas sobre la adquisición de nacionalidad (1961). *Serie Tratados de Naciones Unidas* N° 7311, Vol. 500, p. 233. Recuperado de: <https://bit.ly/2YaGCWR>.

- Convención para reducir los casos de apatridia (1961). Adoptada en virtud de la Resolución 896 (IX) de la AGNU de 4 de diciembre de 1954. *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 14458, Vol. 989, p. 175*. Recuperado de: <https://bit.ly/2xVePPz>.
- Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). *Serie de Tratados de Naciones Unidas N° 8638, Vol. 596, p. 261*. Recuperado de: <https://bit.ly/2KLLDgE>.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Resolución 2106 A (XX) de la AGNU, adoptada el 21 de diciembre de 1965, A/RES/2106A(XX). Recuperado de: <https://bit.ly/2xTHjcw>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Resolución 220 A (XXI) de la AGNU, adoptada el 16 de diciembre de 1966, A/RES/220A(XXI). Recuperado de: <https://bit.ly/2xhAOzS>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Resolución 220 A (XXI) de la AGNU, adoptada el 16 de diciembre de 1966, A/RES/220A(XXI). Recuperado de: <https://bit.ly/2Yb7FBs>.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). *Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 18232, Vol. 1155, p. 331*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yzo5DZ>.
- Protocolo 1 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor, revisada en París el 24 de julio de 1971, relativo a la aplicación de la Convención a las obras de apátridas y de refugiados 1971 (1971). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Recuperado de: <https://bit.ly/3aUczVZ>.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). Resolución 34/180 de la AGNU, adoptada el 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 20378, Vol. 1249, p. 13*. Recuperado de: <https://bit.ly/3bL7mkP>.
- Convención sobre los Derechos del Niño, (1989). Resolución 44/25 de la AGNU, adoptada el 20 de noviembre de 1989, A/RES/44/25, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 27531, Vol. 1577, p. 3*. Recuperado de: <https://bit.ly/3aRpWXf>.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Resolución 45/158 de la AGNU, adoptada

el 18 de diciembre de 1990, A/RES/45/158, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 39481, Vol. 2220*, p. 3. Recuperado de: <https://bit.ly/2Sg7ZLv>.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). Resolución 61/106 de la AGNU, adoptada el 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 44910, Vol. 2515*, p. 3. Recuperado de: <https://bit.ly/2KJhZJ0>.

Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006). Resolución 61/177 de la AGNU, adoptada el 20 de diciembre de 2006, A/RES/61/177, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 48088, Vol. 2716*, p. 3. Recuperado de: <https://bit.ly/2WneJYW>.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). Resolución 63/117 de la AGNU, adoptada el 10 de diciembre de 2008, A/RES/63/117. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yn6IWB>.

2.1.3. Organización Internacional del Trabajo

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, C087 (1948). Recuperado de: <https://bit.ly/2KPONjI>.

Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), C118 (1962). Recuperado de: <https://bit.ly/3bUqiO7>.

Convenio sobre los trabajadores migrantes, C143 (1975). Recuperado de: <https://bit.ly/3f8qye2>.

2.1.4. Otros

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Francia, Conseil constitutionnel de la République française. Recuperado de: <https://bit.ly/2zxjEyT>.

United States Department of State (1873). *Treaties and Conventions Concluded between the United States of America and Other Powers, since July 4, 1776, Revised Edition*, Washington, DC. Recuperado de: <https://bit.ly/2x9Lhgu>.

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933). Adoptada en la Conferencia Internacional de los Estados Americanos, en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933. Recuperado de: <https://bit.ly/2YmhvAl>.

Instrumento de ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570 (7 págs.).

Instrumento de ratificación de 24 de noviembre de 1982 del Convenio adicional al Convenio de Seguridad Social entre Espolia y la Confederación Suiza, de 13 de octubre de 1969, firmado en Berna el II de junio de 1982. BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1982 (pág. 29218).

Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993. BOE núm. 182, de 1 de agosto de 1995, páginas 23447 a 23454 (8 págs.).

Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954. BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997, páginas 20745 a 20753 (9 págs.). Recuperado de: <https://bit.ly/35KHbZj>.

Instrumento de adhesión a la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961. BOE núm. 274, de 13 de noviembre de 2018, páginas 110084 a 110101 (18 págs.). Recuperado de: <https://bit.ly/3d60Ipm>.

Convenio número 111 de la O.I.T. relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. BOE núm. 291, de 4 de diciembre de 1968, páginas 17351 a 17353 (3 págs.).

2.2. Instrumentos regionales

2.2.1. Europa

A. Consejo de Europa

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). Adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Recuperado de: <https://bit.ly/2YihDB6>.

Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Adoptado en París el 20 de marzo de 1952. Recuperado de: <https://bit.ly/2YihDB6>.

Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades (1963). Adoptado en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963 (ETS No. 043). Recuperado de: <https://bit.ly/2ydaxD0>.

Convenio Europeo sobre las Funciones Consulares (1967). Adoptado en Estrasburgo el 9 de junio de 1967 (ETS No. 061). Recuperado de: <https://bit.ly/2VSVNCh>.

Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local (1992). Adoptado en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 (ETS No. 144). Recuperado de: <https://bit.ly/3fcE94q>.

Segundo Protocolo que modifica el Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades (1995). Adoptado en Estrasburgo el 24 de marzo de 1995 (ETS No. 149). Recuperado de: <https://bit.ly/2YdkP0J>.

Convenio Europeo sobre Nacionalidad (1997). Adoptado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997 (ETS No. 166). Recuperado de: <https://bit.ly/2Y9UiRT>.

Protocolo nº. 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Adoptado en Roma el 4 de noviembre de 2000. Recuperado de: <https://bit.ly/2YihDB6>.

Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados (2006). Adoptado en Estrasburgo, el 19 de mayo de 2006 (CETS No. 200). Recuperado de: <https://bit.ly/2Sdg9nC>.

B. Unión Europea

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida

Reglamento (UE) n.º 1260/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, sobre estadísticas demográficas europeas. DOUE de 10 de diciembre de 2013, L 330/39.

Reglamento (CE) n.º 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) no 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros. DOUE de 31 de julio de 2007, L 199/23.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010, C 83/47.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. DOUE de 29 de junio de 2013, L 180/31.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE de 29 de junio de 2013, L 180/60.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de solicitantes de protección internacional (texto refundido). DOUE de 29 de junio de 2013, L 180/96.

C. Otros

Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992). Adoptada por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Recuperado de: <https://bit.ly/2Sdijja>.

Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Adoptada en Minsk el 26 de mayo de 1995. Recuperado de: <https://bit.ly/2KQAcEB>.

Convención para reducir el número de casos de apatridia (1973). Adoptada en Berna, el 13 de septiembre de 1973 (Convención n°. 13 de la Comisión Internacional del Estado Civil). Recuperado de: <https://bit.ly/2y8QyFz>.

2.2.2. Organización de Estados Americanos

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/2W1EaiK>.

Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Recuperado de: <https://bit.ly/3aHyEqP>.

2.2.3. Unión de Estados Africanos

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990). Adoptada el 11 de julio de 1990. Recuperado de: <https://bit.ly/2VHoQss>.

2.2.4. Liga de los Estados Árabes

Carta Árabe de Derechos Humanos. Adoptada el 22 de mayo de 2004. Recuperado de: <https://bit.ly/2W0w6ih>.

2.3. Normativa de ámbito estatal

2.3.1. España

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Recuperado de: <https://bit.ly/2SbrOU4>.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (1837). Proyecto de ley para la abolición de la esclavitud, presentado por la comisión de Legislación. Legislatura 1837-1837. Apéndice cuarto al n°. 133, págs. 1945-1946.

Constitución de la Monarquía Española de 1837. Recuperado de: <https://bit.ly/2zkGxG4>.

Ley de 13 de febrero de 1880. Gaceta de Madrid núm. 49, de 18 de febrero de 1880, pág. 435. Recuperado de: <https://bit.ly/2AfQV28>.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Gaceta de Madrid núm. 260, de 17 de septiembre de 1882, páginas 803 a 806 (4 págs.).

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de julio de 1889. Recuperado de: <https://bit.ly/2VFyFqZ>.

Real Decreto concediendo la nacionalidad española á Don Emilio Dallard y á su esposa Doña Lucía Aigón. Gaceta de Madrid, núm. 283, de 10 de octubre de 1889, página 94).

Constitución de la República Española de 1931. Gaceta de Madrid núm. 344, de 10 de diciembre de 1931, páginas 1578 a 1588 (11 págs.). Recuperado de: <https://bit.ly/3h9YTe4>.

Decreto de 4 de octubre de 1935. Gaceta de Madrid núm. 279, de 6 de octubre de 1935 (págs. 114-121).

Decretos de 23 de noviembre de 1940 por los que se concede la nacionalidad española a don Leopoldo Jerónimo Yome Pizarro, súbdito inglés, y a don Víctor de Voronín Deines, ex súbdito ruso y ex legionario. BOE, núm. 339, de 4 de diciembre de 1940, página 8330.

Decreto de 18 de junio de 1943 por el que se concede la nacionalidad española al apátrida, de origen ruso, don Jorge de Staritzky Chakoff-Kortchinsky, ex combatiente de nuestra guerra de liberación y de la División Azul. BOE, núm. 193, de 12 de julio de 1943, páginas 6730 a 6732 (3 págs.).

Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el Código Penal, texto refundido de 1944, según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944. BOE núm. 13, de 13 de enero de 1945, páginas 427 a 472 (46 págs.).

Fuero de los Españoles. BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945, páginas 358 a 360 (3 págs.).

Decreto de 2 de julio de 1954 por el que se modifican determinados artículos del de 10 de octubre de 1953 referente a la expedición de pasaportes. BOE núm. 194, de 13 de julio de 1954 (pág. 4758).

Ley de 15 de julio de 1954 por la que se reforma el Título Primero del Libro Primero del Código Civil, denominado "De los españoles y extranjeros". BOE núm. 197, de 16 de julio de 1954, páginas 4831 a 4834 (4 págs.).

Orden de 29 de enero de 1955 por la que se resuelve el recurso de agravios promovido por doña Bonifacia Rodrigo López contra acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar relativo a pensión de viudedad. BOE núm. 45, de 14 de febrero de 1955, página 906.

Decreto de 2 de abril de 1955 por el que se dictan normas sobre tramitación de expedientes e inscripciones referentes a la nacionalidad. BOE núm. 143, de 23 de mayo de 1955 (pág. 3138).

Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se reforma la legislación de arrendamientos urbanos. BOE núm. 357, de 23 de diciembre de 1955 (pág. 7722).

Decreto de 22 de febrero de 1957 por el que se aclara el artículo séptimo de la Ley de Arrendamientos Urbanos. BOE núm. 83, de 24 de marzo de 1957 (pág. 1895).

Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil. BOE núm. 151, de 10 de junio de 1957.

Decreto de 20 de junio de 1958 por el que se regula la expedición de pasaportes españoles ordinarios. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1958 (pág. 1256).

Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil. BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 1958.

Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. BOE núm. 176, de 23 de julio de 1960, páginas 10291 a 10299 (9 págs.).

Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España. BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1974, páginas 4008 a 4011 (4 págs.).

Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto, sobre opción de la nacionalidad española por parte de los naturales del Sahara. BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 1976, páginas 18904 a 18904 (1 pág.).

Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Recuperado de: <https://bit.ly/2yGXil1>.

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980, páginas 16804 a 16805 (2 págs.).

Proyecto de ley. Reforma de los artículos 17 al 26 del Código Civil. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 172-I, de 19 de febrero de 1981 (I Legislatura), páginas 1211 a 1214 (4 págs.).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, páginas 12541 a 12543 (3 págs.).

Informe de la ponencia. Reforma de los artículos 17 a 26 del Código Civil. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 172-I 4 (nuevo), de 15 de abril de 1982 (I Legislatura), páginas 1213 a 1219 (7 págs.).

Ley 51/1982, de 13 de julio, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil. BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982, páginas 20626 a 20627 (2 págs.).

Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984, páginas 8389 a 8392 (4 págs.). Recuperado de: <https://bit.ly/2y6UaIa>.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985, páginas 19110 a 19134 (25 págs.).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985, páginas 20632 a 20678 (47 págs.).

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985, páginas 20824 a 20829 (6 págs.).

Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986, páginas 21388 a 21402 (15 págs.).

Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 1987, páginas 34158 a 34162 (5 págs.).

- Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad. BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 1990, páginas 37587 a 37589 (3 págs.).
- Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995, páginas 7237 a 7246 (10 págs.).
- Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código civil en materia de recuperación de la nacionalidad. BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1995, páginas 32072 a 32072 (1 pág.).
- Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996, páginas 793 a 803 (11 págs.).
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996, páginas 1225 a 1238 (14 págs.).
- Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996, páginas 6949 a 6977 (29 págs.).
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. BOE núm. 97, de 22 de abril de 1996, páginas 14369 a 14396 (28 págs.).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998, páginas 23516 a 23551 (36 págs.).
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000, páginas 575 a 728 (154 págs.).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000, páginas 1139 a 1150 (12 págs.).
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración

- social. BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45508 a 45522 (15 págs.).
- Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001, páginas 26603 a 26606 (4 págs.).
- Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2001, páginas 45579 a 45603 (25 págs.).
- Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad. BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2002, páginas 35638 a 35640 (3 págs.).
- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2003, páginas 20567 a 20588 (22 págs.).
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003, páginas 41193 a 41204 (12 págs.).
- Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, páginas 42239 a 42246 (8 págs.).
- Real Decreto 453/2004, de 18 de marzo, sobre concesión de la nacionalidad española a las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004. BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2004, páginas 12353 a 12354 (2 págs.).
- Real Decreto 377/2005, de 8 de abril, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Vasil Dimitrov Katsarov. BOE núm. 99, de 26 de abril de 2005, páginas 14157 a 14157 (1 págs.).
- Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, páginas 53410 a 53416 (7 págs.).

Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2007, páginas 53676 a 53686 (11 págs.).

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009, páginas 90860 a 90884 (25 págs.). Recuperado de: <https://bit.ly/2LASREC>.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011.

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011, páginas 71548 a 71586 (39 págs.).

Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. BOE núm. 175, de 22 de julio de 2011, páginas 81468 a 81502 (35 págs.).

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. BOE núm. 253, de 20 de octubre de 2011, páginas 109456 a 109710 (255 págs.).

Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011, páginas 100566 a 100592 (27 págs.).

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE núm. 98, de 24 de abril de 2012, páginas 31278 a 31312 (35 págs.).

Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 2012, páginas 80820 a 80832 (13 págs.).

Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes. BOE núm. 177, de 25 de julio de 2015, páginas 62765 a 62854 (90 págs.).

- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015, páginas 64544 a 64613 (70 págs.).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015, páginas 89343 a 89410 (68 págs.).
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015, páginas 100224 a 100308 (85 págs.).
- Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2015, páginas 105523 a 105535 (13 págs.).
- Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia. BOE núm. 246, de 11 de octubre de 2016, páginas 72058 a 72071 (14 págs.).
- Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2017-2020. BOE núm. 279, de 18 de noviembre de 2016, páginas 80830 a 80995 (166 págs.).
- Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018, páginas 76258 a 76264 (7 págs.).
- Real Decreto 322/2019, de 26 de abril, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a doña Yanisbel Cera Lazo. BOE núm. 125, de 25 de mayo de 2019, páginas 55928 a 55928 (1 pág.).
- Real Decreto 547/2019, de 20 de septiembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Anssumane Fati. BOE núm. 228, de 23 de septiembre de 2019, páginas 104785 a 104785 (1 pág.).
- Real Decreto 133/2020, de 21 de enero, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Enmanuel Reyes Pla. BOE núm. 19, de 22 de enero de 2020, páginas 6403 a 6403 (1 pág.).

Real Decreto 134/2020, de 21 de enero, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Martin Famera. BOE núm. 19, de 22 de enero de 2020, páginas 6404 a 6404 (1 pág.).

Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020, páginas 30868 a 30888 (21 págs.).

2.3.2. Otros Estados

Alemania

Ley de ciudadanía del Reich. Boletín Oficial del Reich, parte I: 1146-1147. Recuperado de: <https://bit.ly/2S4CAeI>.

Armenia

Ley de ciudadanía de la República de Armenia de 1995. Recuperado de: <https://bit.ly/35paobM>.

Birmania

Ley de independencia de Birmania de 1947. Recuperado de: <https://bit.ly/3hT35PL>.

Ley de nacionalidad de Birmania, 15 de octubre de 1982. Recuperado de: <https://bit.ly/3dtHPfO>.

Canadá

Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29). Recuperado de: <https://bit.ly/2VEJpWM>.

Chile

Constitución Política de la República de Chile de 1980. Recuperado de: <https://bit.ly/2KB7qrb>.

Colombia

Constitución Política de Colombia de 1991. Recuperado de: <https://bit.ly/3562Smd>.

Costa Rica

Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949. Recuperado de: <https://bit.ly/2x9WCgJ>.

Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, N°. 39620-RE – G. Recuperado de: <https://bit.ly/2SsPQKx>.

Ecuador

Constitución de la República del Ecuador de 2008. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y2bokG>.

Estado de la Ciudad del Vaticano

Stato della Città del Vaticano, N. CXXXI Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso, 22 febbraio 2011. Recuperado de: <https://bit.ly/2KDFJy7>.

EE.UU.

Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Recuperado de: <https://bit.ly/2KJI7U3>.

Honduras

Constitución Política de la República de Honduras de 1982. Recuperado de: <https://bit.ly/3cPjYqY>.

Italia

Regio Decreto-Legge, 17 novembre 1938, n. 1728. Provvedimenti per la difesa della razza italiana. Recuperado de: <https://bit.ly/2S8GhQN>.

Nuove norme sulla cittadinanza, Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Recuperado de: <https://bit.ly/3aElsTB>.

México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Recuperado de: <https://bit.ly/3eUPZ2C>.

Paraguay

Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992. Recuperado de: <https://bit.ly/35bIIIv>.

Perú

Constitución Política del Perú de 1993. Recuperado de: <https://bit.ly/2VDF8CH>.

Reino Unido

British Nationality Act 1981, UK Public General Acts, chapter 61. Recuperado de: <https://bit.ly/35rqwtr>.

República Dominicana

Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 25 de julio de 2002. Recuperado de: <https://bit.ly/3555xfK>.

Ley General de Migración, No. 285-04, de la República Dominicana, del 15 de agosto de 2004. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y5hz7r>.

Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 26 de enero de 2010. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y6WtFZ>.

Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 13 de junio de 2015. Recuperado de: <https://bit.ly/3cPhOaZ>.

República Checa

Ley n°. 40/1993, de 29 de diciembre de 1992 sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad de la República Checa.

Rumanía

Ordonanța de urgență nr. 33/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind actele de stare civilă și actele de identitate ale cetățenilor români, en vigor desde el 30 de junio de 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/35A3a5b>.

Suiza

Código Civil de Suiza. Recuperado de: <https://bit.ly/2yLYxbw>.

Uruguay

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. Recuperado de: <https://bit.ly/2yG1P05>.

Venezuela

Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de la República Bolivariana de Venezuela de 2004. Recuperado de: <https://bit.ly/3aL7vn2>.

Yugoslavia

Ley n°. 33/96 de nacionalidad de Yugoslavia, adoptada el 16 de julio de 1996. Recuperado de: <https://bit.ly/3fU08N0>.

3. Jurisprudencia

3.1. Internacional

3.1.1. Corte Permanente de Justicia Internacional

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 a). Opinión Consultiva n°. 4 de 7 de febrero de 1923, sobre los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos. Recuperado de: <https://bit.ly/2S8dvPU>.

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1923 b). Opinión Consultiva n°. 7, de 15 de septiembre de 1923, sobre la adquisición de la nacionalidad polaca. Recuperado de: <https://bit.ly/2W4rgjU>.

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1924). Decisión de 30 de agosto de 1924. Asunto Mavrommatis. Recuperado de: <https://bit.ly/2SkB0W9>.

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1925). Opinión Consultiva n°. 10 de 21 de febrero de 1925, sobre el intercambio de poblaciones griegas y turcas. Recuperado de: <https://bit.ly/3cLJdKO>.

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1935). Opinión Consultiva de 6 de abril de 1935, sobre escuelas de minorías en Albania. Recuperado de: <https://bit.ly/3eRreEG>.

Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) (1939). Decisión de 28 de febrero de 1939. Asunto Panevezys-Saldutiskis Railway. Recuperado de: <https://bit.ly/2xloH4G>.

3.1.2. Corte Internacional de Justicia

Corte Internacional de Justicia (1950). Decisión de 20 de noviembre de 1950. Asunto Asilo (Colombia c. Perú). Recuperado de: <https://bit.ly/2ycXl0Z>.

Corte Internacional de Justicia (1955). Decisión de 6 de abril de 1955. Asunto Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Segunda Fase. Recuperado de: <https://bit.ly/2S9zohZ>.

Corte Internacional de Justicia (1970 a). Decisión de 5 de febrero de 1970. Asunto Barcelona Traction (Bélgica c. España), Segunda Fase. Recuperado de: <https://bit.ly/2ybYkOX>.

Corte Internacional de Justicia (1970 b). Opinión separada de Jessup. Asunto Barcelona Traction (Bélgica c. España), Segunda Fase. Recuperado de: <https://bit.ly/2WdGTFN>.

Corte Internacional de Justicia (1989). Decisión de 20 de julio de 1989. Asunto Elettronica S.p.A -ELSI- (Estados Unidos c. Italia). Recuperado de: <https://bit.ly/3aMzFOL>.

3.1.3. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de octubre de 2004, en el asunto C-200/02 (Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department). Recuperado de: <https://bit.ly/2WaZlyK>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de septiembre de 2006, en el asunto C-145/04 (España c. Reino Unido). Recuperado de: <https://bit.ly/2yj3qsN>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2010, en el asunto C-135/08 (Janko Rottmann c. Freistaat Bayern). Recuperado de: <https://bit.ly/2yhOX0c>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2012, en el asunto C-364/11 (El Kott, A Radi e Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal). Recuperado de: <https://bit.ly/2YmdJXO>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de marzo de 2019, en el asunto C-221/17 (Tjebbes, Koopman, Saleh Abady y Duboux c. Minister van Buitenlandse Zaken). Recuperado de: <https://bit.ly/358z60g>.

Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar presentadas el 30 de abril de 2020, asunto C-36/20 PPU. Recuperao de: <https://bit.ly/3cIlriF>.

3.1.4. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 1 de julio de 1997, en el asunto Gitonas y otros c. Grecia (demandas nº. 18747/91, 19376/92 y 19379/92). Recuperado de: <https://bit.ly/2SFvNbV>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 16 de marzo de 2006, en el asunto Ždanoka c. Letonia (demanda nº. 58278/00). Recuperado de: <https://bit.ly/2xnHcFC>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 27 de noviembre de 2007, en el asunto Luczak c. Polonia (demanda nº. 77782/01). Recuperado de: <https://bit.ly/2WbJcJz>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 18 de febrero de 2009, en el asunto Andrejeva c. Letonia (demanda nº. 55707/00). Recuperado de: <https://bit.ly/3bTU2KP>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de julio de 2011, en el asunto M. y otros c. Bulgaria (demanda nº. 41416/08). Recuperado de: <https://bit.ly/2yZtdGE>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de junio de 2012, en el asunto Kurić y otros c. Eslovenia (demanda nº. 26828/06). Recuperado de: <https://bit.ly/3bCUKfu>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 13 de diciembre de 2016, en el asunto Paposhvili c. Bélgica (demanda nº. 41738/10). Recuperado de: <https://bit.ly/3b0FIPg>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 15 de diciembre de 2016, en el asunto Khlaifia y otros c. Italia (demanda nº. 16483/12). Recuperado de: <https://bit.ly/3bVLAea>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 14 de enero de 2020, en el asunto D. y otros c. Rumanía (demanda nº. 75953/16). Recuperado de: <https://bit.ly/2VTvdsP>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 30 de enero de 2020, en el asunto Ahmadov c. Azerbaiyán (demanda nº. 32538/10). Recuperado de: <https://bit.ly/2VLLfoA>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 13 de febrero de 2020, en el asunto N.D. y N.T. c. España (demandas nº. 8675/15 y 8697/15). Recuperado de: <https://bit.ly/2YpLHL8>.

3.1.5. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 11 de enero de 1984, sobre la propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Recuperado de: <https://bit.ly/2y2nijL>.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 8 de septiembre de 2005, en el asunto de las niñas Yean y Bosico c. República Dominicana. Recuperado de: <https://bit.ly/3cGb0wi>.

3.1.6. Otros

Comisión de Reclamaciones Internacionales (1931). Dickson Car Wheel Company (U.S.A.) v. United Mexican States, July 1931, *Reports of International Arbitral Awards, Vol. IV* (págs. 669-691). Recuperado de: <https://bit.ly/2yT8sfE>.

Corte Suprema de los Estados Unidos (1958 a). Trop v. Dulles, 356 U.S. 86 (1958). Recuperado de: <https://bit.ly/2KITpHT>

Corte Suprema de los Estados Unidos (1958 b). Perez v. Brownell, 356 U.S. 44 (1958). Recuperado de: <https://bit.ly/2W5LSbF>.

Tribunal Constitucional de la República de Sudáfrica (2004). Decisión de 4 de agosto de 2004 (Case CCT 23/04). Recuperado de: <https://bit.ly/2YcJqTo>.

Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana (2005). Sentencia No. 9 del 14 de diciembre del 2005 de la Suprema Corte de Justicia sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04. Recuperado de: <https://bit.ly/2xQmO0j>.

Tribunal Constitucional de Hungría (2015). Decisión 6/2015 (II.25), de 25 de febrero de 2015, sobre si el término “regular” en la Sección 76(I) de la Ley II de 2007 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países es contrario a la Ley Fundamental y su consecuente anulación. Recuperado de: <https://bit.ly/3fbCDPU>.

3.2. España

3.2.1. Tribunal Constitucional

Sentencia nº. 107/1984, de 23 de noviembre de 1984. BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1984.

Declaración nº. 1/1992, de 1 de julio de 1992. BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992.

3.2.2. Tribunal Supremo

Sentencia (Sala de lo Civil) nº. 6268/1998, de 28 de octubre de 1998 (recurso nº. 617/1996).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 7011/1999, de 7 de noviembre de 1999 (recurso nº. 6266/1995).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 6596/2005, de 28 de octubre de 2005 (recurso nº. 5091/2002).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 8948/2007, de 20 de noviembre de 2007 (recurso n.º 10503/2003).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 3047/2008, de 6 de junio de 2008 (recurso nº. 6564/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 4083/2008, de 18 de julio de 2008 (recurso nº. 555/2005).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 6887/2008, de 19 de diciembre de 2008 (recurso nº. 7337/2005).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6925/2008, de 22 de diciembre de 2008 (recurso n°. 8597/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6398/2009, de 30 de octubre de 2009 (recurso n°. 2805/2006).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 4098/2011, de 20 de junio de 2011 (recurso n°. 5767/2007).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 4119/2011, de 22 de junio de 2011 (recurso n°. 4979/2009).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 5616/2011, de 20 de septiembre de 2011 (recurso n°. 728/2010).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6589/2011, 14 de octubre de 2011 (recurso n°. 4631/2010).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6758/2011, 21 de octubre de 2011 (recurso n°. 5322/2010).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 2824/2012, de 27 de abril de 2012 (recurso n°. 6080/2011).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 1330/2014, de 4 de abril de 2014 (recurso n°. 4734/2011).

Sentencia (Sala de lo Civil) n°. 685/2018, de 5 de diciembre de 2018 (recurso n°. 1185/2016).

Sentencia (Sala de lo Civil) n°. 4072/2019, de 19 de diciembre de 2019 (recurso n°. 3326/2017).

Sentencia (Sala de lo Civil) n°. 1240/2020 de 29 de mayo de 2020 (recurso n°. 3226/2017).

3.2.3. Audiencia Nacional

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 3699/2004, de 24 de mayo de 2004 (recurso n°. 633/2003).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n°. 6891/2004, de 4 de noviembre de 2004 (recurso n°. 478/2003).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 7233/2004, de 17 de noviembre de 2004 (recurso nº. 282/2002)

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 8095/2004, de 22 de diciembre de 2004 (recurso nº. 72/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 1507/2005, de 11 de marzo de 2005 (recurso nº. 381/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 1898/2005, de 8 de abril de 2005 (recurso nº. 433/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 2791/2005, de 27 de mayo de 2005 (recurso nº. 503/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 417/2006, de 17 de marzo de 2006 (recurso nº. 562/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 805/2006, de 31 de marzo de 2006 (recurso nº. 557/2004).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 4219/2007, de 17 de octubre de 2007 (recurso nº. 635/2006).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 623/2012, de 17 de febrero de 2014 (recurso nº. 427/2012).

Auto (Sala de lo Penal) nº. 256/2014, de 4 de julio de 2014 (recurso nº. 14/2014).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 2857/2015, de 9 de julio de 2015 (recurso nº. 118/2014).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 5043/2015, de 4 de diciembre de 2015 (recurso nº. 2617/2014).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 177/2016, de 15 de enero de 2016 (recurso nº. 151/2014).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 2584/2016, de 22 de junio de 2016 (recurso nº. 52/2014).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 350/2019, de 18 de enero de 2019 (recurso nº. 415/2017).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 4851/2019, de 11 de diciembre de 2019 (recurso nº. 304/2018).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 68/2020, de 5 de febrero de 2020 (recurso nº. 265/2019).

Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 1695/2019, de 10 de abril de 2019 (recurso nº. 908/2017).

4. Organizaciones

4.1. Internacionales

4.1.1. Naciones Unidas

A. Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)

AGNU (1946 a). Resolución 8 (I), adoptada el 12 de febrero de 1946, sobre el problema de los refugiados, A/RES/8(I). Recuperado de: <https://bit.ly/3d26w38>.

AGNU (1946 b). Resolución 62 (I), adoptada el 15 de diciembre de 1946, por la que se aprueba la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados, A/RES/62(I). Recuperado de: <https://bit.ly/3aXPYbh>.

AGNU (1949). Resolución 319 (IV), adoptada el 3 de diciembre de 1949, sobre refugiados y apátridas, A/RES/319(IV). Recuperado de: <https://bit.ly/2StIE1C>.

AGNU (1950). Resolución 428 (V), adoptada el 14 de diciembre de 1950, sobre el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/428(V). Recuperado de: <https://bit.ly/35v75Qv>.

AGNU (1954). Resolución 896 (IX), adoptada el 4 de diciembre de 1954, sobre la supresión o reducción de la apatridia en lo porvenir, A/RES/896(IX). Recuperado de: <https://bit.ly/2KUmT5N>.

AGNU (1974). Resolución 3274 (IV), adoptada el 19 de diciembre de 1974, sobre la cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de

apatridia, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención, A/RES/3274(XXIX). Recuperado de: <https://bit.ly/2VWi4zi>.

AGNU (1975). Resolución 3458 (XXX), adoptada el 10 de diciembre de 1975, sobre la cuestión del Sahara Español, A/RES/3458(XXX).

AGNU (1976). Resolución 31/36, adoptada el 30 de noviembre de 1976, sobre la cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de apatridia, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención, A/RES/31/36. Recuperado de: <https://bit.ly/3bUTYus>.

AGNU (1985). Resolución 40/144, adoptada el 13 de diciembre de 1985, por la que se aprueba la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, A/RES/40/144. Recuperado de: <https://bit.ly/3c1jwG3>.

AGNU (1986). Resolución 41/85, adoptada el 3 de diciembre de 1986, por la que se aprueba la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, A/RES/41/85. Recuperada de: <https://bit.ly/2SeQVFz>.

AGNU (1996). Resolución 50/152, adoptada el 9 de febrero de 1996, sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/50/152. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynhZLU>.

AGNU (1997). Resolución 51/240, adoptada el 20 de junio de 1997, A/RES/51/240. Recuperado de: <https://bit.ly/3dE20rB>.

AGNU (2001). Resolución 55/153, adoptada el 30 de enero de 2001, sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, A/RES/55/153. Recuperado de: <https://bit.ly/2SgvqUY>.

AGNU (2005). Resolución 60/1, adoptada el 16 de septiembre de 2005, por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wodau7>.

AGNU (2006). Resolución 61/137, adoptada el 19 de diciembre de 1996, sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/61/137. Recuperado de: <https://bit.ly/2SscFxA>.

AGNU (2015). Resolución 70/1, adoptada el 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1. Recuperado de: <https://bit.ly/2NARjeJ>.

AGNU (2018). Resolución 61/295, adoptada el 13 de septiembre de 2018, por la que se aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295. Recuperado de: <https://bit.ly/2KFOXtK>.

Tercera Comisión de la AGNU (1948 a). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/244/Rev.1, 12 de octubre de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/2SdtLiS>.

Tercera Comisión de la AGNU (1948 b). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/286, 18 de octubre de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/2zB3gNT>.

Tercera Comisión de la AGNU (1948 c). Draft International Declaration of Human Rights, A/C.3/286/Rev.1, 30 de octubre de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/2zB3gNT>.

Tercera Comisión de la AGNU (1948 d). Draft international declaration of human rights (E/800) (continued), A/C.3/SR.124, 5 de noviembre de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/3aMPNzr>.

B. Comité de Derechos Humanos

Comité de Derechos Humanos (1981 a). Observación general n°. 3: Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2). Recuperado de: <https://bit.ly/3f5P7IK>.

Comité de Derechos Humanos (1981 b). Observación general n°. 4: Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos (artículo 3). Recuperado de: <https://bit.ly/2Ypz6rm>.

Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general n°. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. Recuperado de: <https://bit.ly/35nDmJ9>.

Comité de Derechos Humanos (1989 a). Observación general n°. 17: Derechos del niño (artículo 24). Recuperado de: <https://bit.ly/2VWvoUw>.

- Comité de Derechos Humanos (1989 b). Observación general n°. 18: No discriminación. Recuperado de: <https://bit.ly/35gH7QK>.
- Comité de Derechos Humanos (1990). Observación general n°. 19: La familia (artículo 23). Recuperado de: <https://bit.ly/2z1VZX0>.
- Comité de Derechos Humanos (1996). Comentario general n°. 25: Comentarios generales formulados con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. Recuperado de: <https://bit.ly/2xjWsi>.
- Comité de Derechos Humanos (1997 a). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, de 5 de mayo de 1997, CCPR/C/79/Add.76. Recuperado de: <https://bit.ly/2xWijRT>.
- Comité de Derechos Humanos (1997 b). *A c. Australia* (comunicación n°. 560/1993), de 3 de abril de 1997, CCPR/C/59/D/560/1993. Recuperado de: <https://bit.ly/2xiFXaK>.
- Comité de Derechos Humanos (1999). Comentario general n°. 27: Libertad de circulación (artículo 12), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. Recuperado de: <https://bit.ly/3cSM44G>.
- Comité de Derechos Humanos (2000). Observación general n°. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), CCPR/C/21/Rev.1/Add.10. Recuperado de: <https://bit.ly/2SqfeAt>.
- Comité de Derechos Humanos (2005). Dictamen con motivo de la comunicación n°. 1134/2002, de 10 de mayo de 2015, CCPR/C/83/D/1134/2002.
- Comité de Derechos Humanos (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34. Recuperado de: <https://bit.ly/2xiewOg>.
- Comité de Derechos Humanos (2011). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Kuwait, de 18 de noviembre de 2011, CCPR/C/KWT/CO/2. Recuperado de: <https://bit.ly/2VNfXxG>.
- Comité de Derechos Humanos (2013). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, de 19 de diciembre de 2013, A/HRC/25/28. Recuperado de: <https://bit.ly/2VMQx39>.

C. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1994). Recomendación general n°. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, CEDAW/C/GC/21. Recuperado de: <https://bit.ly/35le5zy>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014). Recomendación general n°. 32: Las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, CEDAW/C/GC/32. Recuperado de: <https://bit.ly/2z4RlaB>.

D. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1993 a). Recomendación general n°. XI: Los no ciudadanos. Recuperado de: <https://bit.ly/3bSKU9k>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1993 b). Recomendación general n°. XIV: Párrafo 1 del artículo 1 de la Convención. Recuperado de: <https://bit.ly/2zIfZOJ>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004). Recomendación general n°. XXX: Discriminación contra los no ciudadanos. Recuperado de: <https://bit.ly/3bIzOUb>.

E. Comité de los Derechos del Niño

Comité de los Derechos del Niño (2005). Observación general n°. 7 sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1. Recuperado de: <https://bit.ly/3aN2I4c>.

Comité de los Derechos del Niño (2008). Observaciones finales: Bután, de 8 de octubre de 2008, CRC/C/BTN/CO/2. Recuperado de: <https://bit.ly/2KDoJIi>.

Comité de los Derechos del Niño (2010). Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Japón, de 22 de junio de 2010, CRC/C/JPN/CO/3. Recuperado de: <https://bit.ly/3aQoQL4>.

Comité de los Derechos del Niño (2017 a). Observación general conjunta n°. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de

los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23. Recuperado de: <https://bit.ly/35uOlv1>. [nota 473]

Comité de los Derechos del Niño (2017 b). Observación general conjunta n°. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n°. 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22. Recuperado de: <https://bit.ly/3daD0bo>.

Comité de los Derechos del Niño (2018). *N.B.F. c. España* (comunicación n°. 11/2017), de 27 de septiembre de 2018, CRC/C/79/D/11/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2WU4RaK>.

Comité de los Derechos del Niño (2019 a). *A.L c. España* (comunicación n°. 16/2017), de 31 de mayo de 2019, CRC/C/81/D/16/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2zZPVyW>.

Comité de los Derechos del Niño (2019 b). *J.A.B. c. España* (comunicación n°. 22/2017), de 31 de mayo de 2019, CRC/C/81/D/22/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2zsuExE>.

Comité de los Derechos del Niño (2019 c). *M.T. c. España* (comunicación n°. 17/2017), de 18 de septiembre de 2019, CRC/C/82/D/17/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/36ryD9Z>.

Comité de los Derechos del Niño (2019 d). *R.K. c. España* (comunicación n°. 27/2017), de 18 de septiembre de 2019, CRC/C/82/D/27/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2LSOLYv>.

F. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). Observación general n°. 4: El a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/4. Recuperado de: <https://bit.ly/2VV0knK>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999 a). Observación general n°. 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10. Recuperado de: <https://bit.ly/2YkCHXD>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999 b). Observación general n°. 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/4. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yo4bvf>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). Observación general n°. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4. Recuperado de: <https://bit.ly/35imp2Q>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005 a). Observación general n°. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2005/4. Recuperado de: <https://bit.ly/2KSA7js>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005 b). Observación general n°. 17: Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, E/C.12/GC/17. Recuperado de: <https://bit.ly/2VUMFgC>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). Observación general n°. 18: El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/18. Recuperado de: <https://bit.ly/3f9UI0J>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). Observación general n°. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/19. Recuperado de: <https://bit.ly/3f85Ta8>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación general n°. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/CG/20. Recuperado de: <https://bit.ly/2WeVzV8>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). Observación general n°. 23: El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/23. Recuperado de: <https://bit.ly/2zG9jR9>.

G. Comisión de Derecho Internacional

Comisión de Derecho Internacional (1951). Appointment of special rapporteurs, 132nd meeting, 25 July 1951, *Yearbook of the International Law Commission 1951, Volume I*, 418-419. Recuperado de: <https://bit.ly/3d4EGmY>.

Comisión de Derecho Internacional (1952). Nationality, including statelessness (A/CN.4/50) (*continued*), 160th meeting, 9 July 1952, *Yearbook of the International Law Commission 1952, Volume I*, página 125.

Comisión de Derecho Internacional (1953 a). Nacionalidad, incluso la apatridia, análisis de las modificaciones introducidas por los Estados en las leyes sobre nacionalidad después de 1930 (referidas al Convenio de La Haya concerniente a ciertas Cuestiones Relativas a los Conflictos y Leyes sobre Nacionalidad y al Protocolo relativo a un caso de apatridia. Memorándum preparado por KERN, I. S., A/CN.4/67, de 6 de abril de 1953. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y9HQ4D>.

Comisión de Derecho Internacional (1953 b). Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fifth Session, *Yearbook of the International Law Commission 1953, Volume II*, A/CN.4/76. Recuperado de: <https://bit.ly/2SmUycG>.

Comisión de Derecho Internacional (1954). Report of the International Law Commission Covering the Work of its Sixth Session, *Yearbook of the International Law Commission 1954, Volume II*, A/CN.4/88. Recuperado de: <https://bit.ly/3di8YTx>.

Comisión de Derecho Internacional (1996). Segundo informe del Relator Especial: La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996, Volumen I*.

Comisión de Derecho Internacional (1997). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49°. período de sesiones (12 de mayo-18 de julio de 1997), A/52/10. Recuperado de: <https://bit.ly/35c4dYE>.

- Comisión de Derecho Internacional (1999). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 51.º período de sesiones (3 de mayo-23 de julio de 1999), A/54/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1999, Volumen II, Segunda parte*.
- Comisión de Derecho Internacional (2001). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53.º período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), A/56/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001, Volumen II, Segunda parte*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VQWJaA>.
- Comisión de Derecho Internacional (2004). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 56.º período de sesiones (3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2004), A/59/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2004, Volumen II, Segunda parte*.
- Comisión de Derecho Internacional (2006 a). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), A/61/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2006, Volumen II, Segunda parte*. Recuperado de: <https://bit.ly/3aN4S46>.
- Comisión de Derecho Internacional (2006 b). Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat, A/CN.4/565. Recuperado de: <https://bit.ly/3bS5nLu>.
- Comisión de Derecho Internacional (2008). Expulsion of Aliens. Comments and observations received from Governments, A/CN.4/604. Recuperado de: <https://bit.ly/2SnCS0l>.
- Comisión de Derecho Internacional (2010). Expulsion of Aliens. Comments and observations received from Governments, A/CN.4/628 y Add.1. Recuperado de: <https://bit.ly/35itlgp>.
- Comisión de Derecho Internacional (2012). Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 64.º período de sesiones (7 de mayo a 1 de junio y 2 de julio a 3 de agosto de 2012), A/67/10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2012, Volumen II, Segunda parte*. Recuperado de: <https://bit.ly/2SnNIUe>.

Comisión de Derecho Internacional (2014). Texto del Proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros, en *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014)*, A/69/10, 12-88. Recuperado de: <https://bit.ly/3f1Wi4K>.

H. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
(ACNUR)

ACNUR (1961). Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees at the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness, Geneva 1959 and New York 1961, A/CONF.9/11. Recuperado de: <https://bit.ly/2zJhoEI>.

ACNUR (1978). Note on Travel Documents for Refugees, EC/SCP/10. Recuperado de: <https://bit.ly/2WhEMRr>.

ACNUR (1996 a). The problem of statelessness has become a live issue again. 1 de marzo de 1996. Recuperado de: <https://bit.ly/3aINBst>.

ACNUR (1996 b). The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness, *Citizenship in the Context of the Dissolution of Czechoslovakia, European Series*, 2(4) (1996), 1-48.

ACNUR (1996 c). Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Ginebra. Recuperado de: <https://bit.ly/35oFsIE>.

ACNUR (1999). What would life be if you had no nationality? Ginebra, marzo de 1999, p. 3. Recuperado de: <https://bit.ly/2VYQJLx>.

ACNUR (2000). Displacement in the former Soviet region, en *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, 185-209. Recuperado de: <https://bit.ly/2KCKJ65>.

ACNUR (2005). Nacionalidad y Apatridia: Manual para Parlamentarios, n°. 11, Unión Inter-Parlamentaria Mundial, 2005.

ACNUR (2010 a). Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre el Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional. Recuperado de: <https://bit.ly/35thgoQ>.

ACNUR (2010 b). Actuación del ACNUR para afrontar la apatridia: Nota sobre estrategias a seguir (marzo de 2010). Recuperado de: <https://bit.ly/2zQPruS>.

ACNUR (2011 a). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. Recuperado de: <https://bit.ly/35l4xnS>.

ACNUR (2011 b). Tendencias globales 2010. Recuperado de: <https://bit.ly/3ckLOLQ>.

ACNUR (2012 a). Self-Study Module on Statelessness. 1 de octubre de 2012. Recuperado de: <https://bit.ly/3eVZPBI>.

ACNUR (2012 b). Under the Radar and Under Protected: The Urgent Need to Address Stateless Children's Rights.

ACNUR (2012 c). Directrices sobre la apatridia no. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, HCR/GS/12/04. Recuperado de: <https://bit.ly/2xtvvNO>.

ACNUR (2012 d). Tendencias globales 2011. Recuperado de: <https://bit.ly/2LfMuXi>.

ACNUR (2013 a). Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Interpretar la Convención sobre la apatridia de 1961 y evitar la apatridia que resulta de la pérdida y privación de la nacionalidad. Recuperado de: <https://bit.ly/35l69Ou>.

ACNUR (2013 b). Tendencias globales 2012. Recuperado de: <https://bit.ly/3dw9L3g>.

ACNUR (2014 a). Manual sobre la protección de las personas apátridas, en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Ginebra. Recuperado de: <https://bit.ly/2xoTSw5>.

ACNUR (2014 b). Prevención y reducción de la apatridia: Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Recuperado de: <https://bit.ly/3aRjlfe>.

ACNUR (2014 c). Protección de los derechos de los apátridas: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Recuperado de: <https://bit.ly/2z2yOfn>.

- ACNUR (2014 d). Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024). Noviembre de 2014. Recuperado de: <https://bit.ly/35njPZi>.
- ACNUR (2014 e). Tendencias globales 2013. Recuperado de: <https://bit.ly/2WjILy5>.
- ACNUR (2014 f). Procedimientos para la determinación de la apatridia. Identificación y protección de las personas apátridas. Recuperado de: <https://bit.ly/3dGxcqt>.
- ACNUR (2015 a). The Campaign to End Statelessness: December 2015 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/35q5wU7>.
- ACNUR (2015 b). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014. Recuperado de: <https://bit.ly/3dqgAmE>.
- ACNUR (2016 a). The Campaign to End Statelessness: April 2016 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/3fazkZa>.
- ACNUR (2016 b). The Campaign to End Statelessness: October 2016 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/2VTeS7s>.
- ACNUR (2016 c). Persons at Risk of Statelessness in Serbia: Progress Report 2010-2015. Junio de 2016, Belgrado. Recuperado de: <https://bit.ly/2zLqUqU>.
- ACNUR (2016 d). Mapping Statelessness in Lithuania. Mayo de 2016, Estocolmo. Recuperado de: <https://bit.ly/2xsyp93>.
- ACNUR (2016 e). Mapping Statelessness in Sweden. Diciembre de 2016, Estocolmo. Recuperado de: <https://bit.ly/3bWtwk9>.
- ACNUR (2016 f). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Recuperado de: <https://bit.ly/2xN1iJE>.
- ACNUR (2017 a). Ensuring birth registration for the prevention of statelessness. *Good Practices Paper, Action 7*. Noviembre de 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2zzLevz>.
- ACNUR (2017 b). The Campaign to End Statelessness: April 2017 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yro3xR>.
- ACNUR (2017 c). Madagascar: UNHCR welcomes new law giving men and women equal rights to transfer nationality to children, 3 de febrero de 2017 [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/35q5Dz1>.

- ACNUR (2017 d). The Campaign to End Statelessness: July 2017 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/35od0H3>.
- ACNUR (2017 e). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2yGLmsW>.
- ACNUR (2017 f). Documento de Buenas Prácticas: Acción 6. El establecimiento de procedimientos para la determinación de la apatridia con el fin de proteger a las personas apátridas. Recuperado de: <https://bit.ly/362dfb5>.
- ACNUR (2018 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017. 20 de junio de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/356SKti>.
- ACNUR (2018 b). Ending Statelessness in South Eastern Europe. Mayo de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2VBIQwA>.
- ACNUR (2018 c). The Campaign to End Statelessness: October – December 2018 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/2SsAXI1>.
- ACNUR (2019 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018. 12 de junio de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2Soz7bh>.
- ACNUR (2019 b). Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2019. 8 de marzo de 2019.
- ACNUR (2019 c). The Campaign to End Statelessness: October – December 2019 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/2Sp0iT6>.
- ACNUR (2019 d). The Campaign to End Statelessness: July – September 2019 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/3fePLna>.
- ACNUR (2019 e). The Campaign to End Statelessness: April – June 2019 Update. Recuperado de: <https://bit.ly/3aW8VLp>.
- ACNUR (2019 f). Premio Nansen para los Refugiados. Recuperado de: <https://bit.ly/3b0Xwtz>.
- ACNUR (2019 g). UNHCR Statistical Reporting on Statelessness. *UNHCR Statistics Technical Series: 2019/1*. Recuperado de: <https://bit.ly/2SQaUKT>.
- ACNUR (2020 a). Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019. 18 de junio de 2020. Recuperado de: <https://bit.ly/2YMyUf>.

ACNUR (2020 b). Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, HCR/GS/20/05. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y6Qn88>.

ACNUR, UNICEF y Global Campaign for Equal Nationaliy Rights (2019). Gender Discrimination and Childhood Statelessness. 22 de agosto de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2yFFIqB>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2006). Conclusión sobre Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, 106 (LVII), de 2006. Recuperado de: <https://bit.ly/3aWtJlO>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2008). Conclusión general sobre la protección internacional, 108 (LIX), de 2008. Recuperado de: <https://bit.ly/2yWVeP9>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2007). Conclusión sobre niños en situación de riesgo, 107 (LVIII), de 2007. Recuperado de: <https://bit.ly/2y6OKgx>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2010). Birth Registration: A Topic Proposed for an Executive Committee Conclusion on International Protection. Recuperado de: <https://bit.ly/3d7fNqH>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2013). Conclusión sobre Registro Civil, 111 (LXIV), de 2013, 9-11. Recuperado de: <https://bit.ly/2VTHMEE>.

Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (2020). Updates on budgets and funding (2019, 2020-2021). Recuperado de: <https://bit.ly/2SsvmRY>.

I. Consejo Económico y Social

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1947). Primer borrador de Declaración de Derechos Humanos, de 4 de junio de 1947, E/CN.4/AC.1/3. Recuperado de: <https://bit.ly/2VGRNVD>.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1948). Resolución 116 (VI) D, de 2 de marzo de 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/2KRgGru>.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1949). Resolución 248 (IX) A y B, de 6 de agosto de 1949. Recuperado de: <https://bit.ly/3fboRws>.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1950). Resolución 319 (XI) B, Draft Convention relating to the status of refugees. Recuperado de: <https://bit.ly/3fadllb>.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1985). Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985. Recuperado de: <https://bit.ly/3f7Hj9n>.

J. Consejo de Derechos Humanos

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2009). Informe del Secretario General. Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, A/HRC/13/34. Recuperado de: <https://bit.ly/2SdNMWk>.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Inscripción de los nacimientos y derecho de todo ser humano al reconocimiento en todas partes de su personalidad jurídica, A/HRC/27/22. Recuperado de: <https://bit.ly/2S8J1xq>.

K. Comisión de Derechos Humanos

Comisión de Derechos Humanos (1948 a). Third Session, India and the United Kingdom: Proposed Amendments to the Draft Declaration on Human Rights, 24 May 1948, E/CN.4/99. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yc0JUy>.

Comisión de Derechos Humanos (1948 b). Report of the Third Session of the Commission of Human Rights, Lake Success, 24 May to 18 June 1948, E/800, 28 June 1948. Recuperado de: <https://bit.ly/3eXjaCg>.

Comisión de Derechos Humanos (1948 c). Incorporación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre al debate al debate el 10 de junio de 1948, E/CN.4/122. Recuperado de: <https://bit.ly/3eUNj57>.

Comisión de Derechos Humanos (1948 d). Summary Record of the Fifty-Ninth Meeting, 10 June 1948, E/CN.4/SR.59. Recuperado de: <https://bit.ly/2VEYOWY>.

L. Otras publicaciones

Comité Intergubernamental para los Refugiados (1946). Statelessness and its Causes: An Outline, de marzo de 1946.

United Nations Documents on the Development and Codification of International Law (1947), *Supplement to American Journal of International Law*, 41(4), pp. 32-33.

Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 a). First Session, Summary Record of the Fifth Meeting, held at Lake Success, New York, on Thursday, 12 June 1947, E/CN.4/AC.1/SR.5. Recuperado de: <https://bit.ly/3cWgPFN>.

Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 b). International Bill of Rights, Suggestions Submitted by the Representative of France for Articles 7-32 of the International Declaration of Rights, 18 June 1947, E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1. Recuperado de: <https://bit.ly/3bK3QXA>.

Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 c). First Session, Summary Record of the Ninth Meeting, held at Lake Success, New York, on Wednesday, 18 June 1947, E/CN.4/AC.1/SR.9. Recuperado de: <https://bit.ly/3bIZXIW>.

Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947 d). First Session, Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights, 1 July 1947, E/CN.4/21. Recuperado de: <https://bit.ly/2SeScwp>.

Naciones Unidas (1948-1949). Social, Humanitarian and Cultural Questions, *Yearbook of the United Nations 1948-1949* (Part I, Section V, Chapter A), p. 525. Recuperado de: <https://bit.ly/2y4DTDx>.

Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1949). A Study of Statelessness. United Nations. August 1949. Lake Success – New York. E/1112; E/1112/Add.1. Recuperado de: <https://bit.ly/2xdGxqm>.

Comité Ad Hoc de Naciones Unidas sobre Refugiados y Apátridas (1950). Report of the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems. Lake Success, New York, 16 January to 16 February 1950, E/1618. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wne9L4>.

Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (1951). Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, A/CONF.2/108/Rev.1. Recuperado de: <https://bit.ly/2Xk7lzy>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Acta Final y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, E/CONF.17/5/Rev.1. Recuperado de: <https://bit.ly/3d2EggQ>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (1961 a). Summary Record of the Twenty-Third Plenary Meeting, 25 August 1961, A/CONF.9/SR.23. Recuperado de: <https://bit.ly/3hRe9fZ>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir (1961 b). Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 14458, Vol. 989, p. 270*. Recuperado de: <https://bit.ly/3bVqA79>.

Secretaría General de las Naciones Unidas (2011). Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011. Recuperado de: <https://bit.ly/2SsIree>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (2011). The European Union and International Human Rights Law. Recuperado de: <https://bit.ly/35eJIKI>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). The Rights of Non-citizens. Recuperado de: <https://bit.ly/2SnFeMJ>.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, *Convention relating to the Status of Stateless Persons* [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/3aRyBsp>.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, *Convention on the Reduction of Statelessness* [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/3fcoJgi>.

4.1.2. Consejo de Europa

Consejo de Europa (1988). Recomendación 1081(1988) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Problems of nationality of mixed marriages, de 30 de junio de 1988. Recuperado de: <https://bit.ly/2YnEOKl>.

European Commission for Democracy through Law (1996). Declaración sobre las consecuencias de la sucesión de Estados para la nacionalidad de las personas naturales, de 13-14 de septiembre de 1996.

Consejo de Europa (1999). Recomendación Rec(99)18 del Comité de Ministros, de 15 de septiembre de 1999. Recuperado de: <https://bit.ly/35lj2Z7>.

Consejo de Europa (2001). Recomendación 1500(2001) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states, de 26 de enero de 2001. Recuperado de: <https://bit.ly/2WhC9iq>.

European Commission for Democracy through Law (2007). Report on Non-Citizens and Minority Rights, adopted at the Venice Commission at its 69th plenary session. Estrasburgo, 18 de enero de 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/3bSST6i>.

Consejo de Europa (2009). Recommendation CM/Rec(2009)13 and explanatory memorandum of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, de 9 de mayo de 2009. Recuperado de: <https://bit.ly/2VTl8fx>.

Comité Europeo de Derechos Sociales (2014). European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Países Bajos (demanda n°, 86/2012). Decisión de 2 de julio de 2014. Recuperado de: <https://bit.ly/3fa2fNc>.

European Committee on Legal Co-Operation (2019). *Statelessness (Item IV of the draft agenda): Analysis of current practices and challenges regarding the avoidance and reduction of statelessness in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

4.1.3. Unión de Estados Africanos

Comisión Africana de Derechos Humanos llegó a la misma conclusión en el asunto *Mouvement Ivoirien des Droits Humains (MIDH) c. Costa de Marfil* (comunicación n°. 246/2002), de 21-29 de julio de 2008. Recuperado de: <https://bit.ly/2xjkuOS>.

Unión Africana, Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. Decision on the Communication Submitted by the Institute for Human Rights and Development in Africa and the Open Society Justice Initiative (on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) Against the Government of Kenya, No. Comm/002/2009. 22 de marzo de 2011. Recuperado de: <https://bit.ly/3eS7Zed>.

Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (2018). Decision on the Communication Submitted by the African Centre of Justice and Peace

Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) Against the Government of Republic of Sudan the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERRWC), Communication No. 005/Comm/001/2015, Decision No. 002/2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2SszfGy>.

4.2. Organizaciones sociales

European Network on Statelessness (2013). *Statelessness Determination Procedures and the Protection of Stateless Persons*. Londres: European Network on Statelessness.

European Network on Statelessness (2018). *Ukraine Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness.

European Network on Statelessness (2019 a). *North Macedonia Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness.

European Network on Statelessness (2019 b). *Slovenia Country Briefing*. Statelessness Index. Londres: European Network on Statelessness.

European Network on Statelessness (2019 c). *ENS Statelessness Index Survey 2019: Spain*. Londres: European Network on Statelessness.

European Network on Statelessness (2020). *ENS Statelessness Index Survey 2019: Serbia*. Londres: European Network on Statelessness.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y ACNUR (2017). *Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices*. Viena, 28 de febrero de 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2S9uHVi>.

Human Rights Watch (2000). *Historical Background*, en Burma/Bangladesh. Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution. Mayo de 2000 (volume 12, nº. 3). Recuperado de: <https://bit.ly/2xZD4vS>.

Human Rights Watch (2000). *Discrimination in Arakan*, en Burma/Bangladesh. Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution. Mayo de 2000 (volume 12, nº. 3). Recuperado de: <https://bit.ly/3eKXTM2>.

Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2014). *The World's Stateless*. December 2014. Recuperado de: <https://bit.ly/2yHLrw4>.

Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2019). Statelessness in numbers: 2019. An overview and analysis of global statistics. July 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2KC0kTe>.

Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) (2015). The Nexus between Statelessness and Human Trafficking in Thailand. Países Bajos, Wolf Legal Publishers, p. 8. Recuperado de: <https://bit.ly/2Kxcv3V>.

Asylum Information Database (2017). *The concept of vulnerability in European asylum procedures*. Bruselas: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), pp. 16-17.

Global Campaign for Equal Nationality Rights. A Loss for Gender Equality and Equal Nationality Rights in The Bahamas [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/2WmL2aD>.

Global Campaign for Equal Nationality Rights. Sierra Leone Enshrines Equal Right of Women to Pass Nationality to Children [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/2yaK35p>.

4.3. Otras

International Law Association, Committee on Feminism and International Law (2000). Final Report on Women's Equality and Nationality in International Law, presentado ante la 69th Conference of the International Law Association. Londres.

Defensor del Pueblo (2007). Comunicación del 8 de febrero de 2007. Recuperado de: <https://bit.ly/2y2Urfi>.

THE EQUAL RIGHTS TRUST (2010). *Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons*. Londres: The Equal Rights Trust.

FORTIFY RIGHTS (2014). *Policies of Persecution: Ending Abusive State Policies Against Rohingya Muslims in Myanmar*. Fortify Rights.

United States Department of State (2019). 2019 Trafficking in Persons Report, June 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2KAQDEF>.

United States Department of State. Statelessness. Bureau of Population, Refugees, and Migration (web). Recuperado de: <https://bit.ly/2VYjMPB>.

5. Noticias

- SPINDLER, W. (2015). Thousands of stateless people given nationality in Thailand, *ACNUR*, 1 de diciembre de 2015 [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/3bXK6QC>.
- ANIAMEY (2017). Atelier de validation du document de Projet de Recensement Administratif et de Développement à vocation Humanitaire (PRAD/H) : Une identification biométrique des personnes pour une meilleure assistance humaine, *aNiamey*, 21 de abril de 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2VTfj1A>.
- ARADO, J. P. (2019). Kin of Indonesian descendants to get special visa, *SunStar*, 16 de abril de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/3aVfrC3>.
- CARRETEIRO, N. (2019). Los invisibles en busca de patria. *El País*, 22 de julio de 2019 [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/2Xydgkk>.
- GUTERRES, A. (2012). High Commissioner's Opening Statement to the 63rd Session of ExComm (1 October 2012). Recuperado de: <https://bit.ly/2xqr6Lp>.
- ROSEMAIN, M. y LOVE, B. (2018). France offers citizenship to Malian immigrant who scaled building to save child, *Reuters*, 28 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://reut.rs/3f3USXx>.
- BATHA, E. (2019). Kyrgyzstan makes history as it ends plight of last 'legal ghosts'. *Reuters*, 4 de julio de 2019. Recuperado de: <https://reut.rs/2Wj8QMv>.
- SUDAN TRIBUNE (2018). Sudan's parliament reinstates nationality to people of South Sudanese origin, *Sudan Tribune*, 10 de junio de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/3bYmn2y>.
- EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE (2016). Italian Court Decision Brings Europe One Step Closer to Ending Romani Statelessness, *European Roma Rights Centre*, 17 de marzo de 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2yYXllo>.
- VARO, L. (2018). Los invisibles. *Msur*, octubre de 2018 [web]. Recuperado de: <https://bit.ly/2AFX7AA>.

6. Otras publicaciones

Consejo de la Unión Europea (2015). *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness*, de 4 de diciembre de 2015.

Consejo de Ministros (2020). El gobierno concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a los deportistas Martín Famera y Enmanuel Reyes. Nota de prensa [web] de 21 de enero de 2020.

Dirección General de Política Interior (2007). *Memoria estadística de la Oficina de Asilo y Refugio 2006*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2008). *Memoria estadística de la Oficina de Asilo y Refugio 2007*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2011). *Asilo en cifras 2010*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2012). *Asilo en cifras 2011*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2013). *Asilo en cifras 2012*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2014). *Asilo en cifras 2013*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2015). *Asilo en cifras 2014*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2016). *Asilo en cifras 2015*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2017). *Asilo en cifras 2016*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Dirección General de Política Interior (2018). *Asilo en cifras 2017*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

- Dirección General de Política Interior (2019 a). *Asilo en cifras 2018* (NIPO 126-19-082-9). Tabla 29 – Solicitantes del estatuto de apátrida por país de origen y sexo, 01/01/2018 a 31/12/2018. Recuperado de: <https://bit.ly/3cRJLiY>.
- Dirección General de Política Interior (2019 b). *Asilo en cifras 2018*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Política Interior (2020 a). *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida: datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Dirección General de Política Interior (2020 b). *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida: datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2020*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Dirección General de Política Interior (2020 c). *Asilo en cifras 2019*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.
- Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 20 de julio de 2004 (1ª).
- Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 10 de enero de 2005 (3ª).
- Dirección General de los Registros y del Notariado. Instrucción de 28 de marzo de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción. BOE núm. 86, de 10 de abril de 2007, páginas 15254 a 15256 (3 págs.).
- Dirección General de los Registros y del Notariado. Circular de 16 de diciembre de 2008, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre aplicación del artículo 17 nº1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España.
- Dirección General de los Registros y del Notariado. Circular de 21 de mayo de 2009, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, complementaria de la dictada el 16 de diciembre de 2008, sobre aplicación del artículo 17 nº 1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España.

Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 12 de mayo de 2017 (45ª).

Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 9 de junio de 2017 (16ª).

Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 9 de junio de 2017 (17ª).

Dirección General de los Registros y del Notariado. Resolución de 9 de junio de 2017 (18ª).

DUDEN [versión en línea]. Definiciones de “Nationalität” y “Staatsangehörigkeit”.

Eurostat (2020 a). *Metadata and quality report on European demographic and migration statistics. National Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Compiling agency: National Statistics Institute of Spain*. Bruselas: Eurostat.

Eurostat (2020 b). *Concepts and definitions: Stateless person*. Reference and Management Nomenclatures. Bruselas: Eurostat.

Eurostat (2020 c). *Population (demo_pop). Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Compiling agency: Eurostat, The Statistical Office of the European Union*. Bruselas: Eurostat.

Eurostat (2020 d). *Population on 1 January by age group, sex and citizenship [migr_pop1ctz]*. Bruselas: Eurostat.

INE (2019). *Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes. Metodología*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2020 a). *Censo de población de 1900. Tomo II: Clasificación de la población de hecho por sexo, estado civil e instrucción elemental*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.

INE (2020 b). *Censo de población de 1910. Tomo II: Clasificación de la población de hecho por sexo, estado civil e instrucción elemental*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.

- INE (2020 c). *Censo de población de 1920. Tomo V: Clasificación de los habitantes por su profesión*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 d). *Censo de población de 1930. Tomo IV: Extranjeros*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 e). *Censo de población de 1940. Tomo IV: Resúmenes por provincias y capitales*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 f). *Censo de población de 1950. Tomo III: Clasificaciones detalladas de la población de hecho*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 g). *Anuario 1970. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 h). *Anuario 1983. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 i). *Anuario 1997. Clasificación a 31 de diciembre según nacionalidad*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 j). *Anuario 1987. Clasificación por nacionalidad, en 31 de diciembre*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 k). *Anuario 1977. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 l). *Anuario 1967. Clasificación por nacionalidades en fin de cada año*. Madrid: Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 m). *Estadística del Padrón Continuo. Principales series de población desde 1998*. Tabla “Población extranjera por nacionalidad, provincias, sexo y año” [en línea].
- INE (2020 n). *Glosario de Conceptos: Nacionalidad*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2020 ñ). *Glosario de Conceptos: Residencia habitual*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística).

INE (2020 o). *Censos de Población y Viviendas 2011: Población extranjera por sexo, edad (grupos quinquenales) y país de nacionalidad*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2020 p). *Cifras de Población*. Tabla “Población residente por fecha, sexo, grupo de edad y nacionalidad (agrupación de países)” [en línea].

Instrucción DGIAH 2020/05/15 por la que se aprueba la versión consolidada del manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional.

LAROUSSE [versión en línea]. Definiciones de “nationalité”, “citoyenneté” y “citoyen”.

MERRIAM-WEBSTER [versión en línea]. Definiciones de “nationality”, “citizenship” y “citizen”.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://del.rae.es>>. Definiciones de “nación”, “nacionalidad”, “ciudadano” y “ciudadanía”.

Subdirección General de Programas de Protección Internacional (SGPPI) (2020). Manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional. Madrid: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria.

TRECCANI [versión en línea]. Definiciones de “nationalità” y “cittadinanza”.